Indian and Northern Affairs Canada
Affaire indiennes et du Nord Canada

IMPACTS OF THE 1985 AMENDMENTS TO THE INDIAN ACT (BILL C-31)

SUMMARY REPORT

Canada

IMPACTS OF THE 1985 AMENDMENTS TO THE *INDIAN ACT* (BILL C-31)

SUMMARY REPORT

Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1990.

QS-3495-000-BB-A1
Catalogue No. R32-104/5-1990
ISBN 0-662-57994-1

© Minister of Supply and Services Canada

93-02807/

TABLE OF CONTENTS

	Page
OVERVIEW	i
INTRODUCTION	1
THE IMPACTS OF BILL C-31 ON REGISTRANTS	4
THE IMPACTS OF BILL C-31 ON BANDS AND RESERVE COMMUNITIES	26
IMPACTS ON OFF-RESERVE NATIVE COMMUNITIES	51
IMPACTS ON GOVERNMENT PROGRAMS	55

OVERVIEW

In June 1985, Parliament passed a series of amendments to the *Indian Act* known as Bill C-31. The amendments were enacted by all party consent to make the Act compatible with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The objectives of Bill C-31 were to remove discrimination on the basis of gender from the Act, to restore Indian status and band membership rights to eligible persons (particularly women who had lost their status through marriage to non-Indians) and to enable bands to assume control over their membership.

It was predicted by aboriginal leaders before passage of the amendments that large numbers of people would apply for status, and that these population increases would affect individuals, communities, programs and resources required.

In 1987, in the Report to Parliament required by Bill C-31, Minister McKnight promised a comprehensive assessment of impacts in 1990.

In 1989 a study was begun to determine the impacts and to build a reliable base of information for use by both the government and native people. This study was developed and conducted in a unique consultation with national aboriginal institutions, including the Chiefs' Committee on Citizenship, which is affiliated with the Assembly of First Nations, the Native Women's Association of Canada, and the Native Council of Canada.

A vast amount of information, statistics, and testimony were collected during a year of research activity, and the results were analyzed in four research reports. The first of these reports was prepared by aboriginal people independently; the remaining three by consultants with departmental and aboriginal direction.

This report summarizes the outstanding results of the research, and, in keeping with the intent to create an information base, presents no recommendations. More detailed information will be found in the individual research reports.

- **Profile of a Typical Bill C-31 Registrant**

  Most Bill C-31 registrants are female (58%); educated (43% graduated from high school, 25% from post- secondary education); employed (59%); with household incomes over $25,000 (41%); live off-reserve (90%); and own their own homes (55%). The on-reserve registrant population is more likely to be male, unemployed (20% on-reserve vs 12% off-reserve) and is more likely to live in a household that contains children under 18. Most Bill C-31 registrants sought status for reasons of cultural belonging, personal identity and correction of injustice.

IMPACTS

- **New Registrants Increase Status Population**

  The Bill C-31 amendments created important changes in the status Indian population. By June 1990, 75,761 applications had been made representing 133,134 persons, and 55% (73,554 persons) had status granted or restored. The status Indian population grew by 19% in 5 years due to Bill C-31 alone and by a total of 33% including natural growth. Women represented the majority (58%) of all those who gained status, and, in particular 77% of those whose status was restored.

  There were initial delays and frustrations in processing so many applications in such a short time frame. In the first two years, applications were submitted by more than half of all those who applied for registration, resulting in a processing backlog which had been eliminated by 1990. Concerns remain about the amount of documentation required to prove eligibility under the Act in complex cases.

- **Both Band Populations and Reserve Communities are Affected**

  Some bands experienced significant population increases from Bill C-31 registrants while others had none. The average band increased in size by 19% because of Bill C-31 registrants, although 80% of the bands have fewer than 15 Bill C-31 registrants living on-reserve.

Since most (90%) Bill C-31 registrants live off-reserve this has contributed to the shift in the ratio of on:off reserve residence from 70:30 in 1985 to 60:40 in 1990. It is estimated that 4,600 of the Bill C-31 registrants lived on-reserve in 1984, and that 2,700 more have moved to a reserve since 1985.

Another 18% of off-reserve registrants indicated they might possibly move to reserve over the next 5 years. Among all off-reserve registrants indicating some inclination to move on-reserve at some point, 61% had taken no action regarding a move; 11% had applied to a band and 7% reported being on a waiting list for housing.

Band leaders and community members are very concerned with potential crowding and disruption that could be created by newcomers.

- **Key Areas of Program Impact**

  - **Housing**

    Housing is the program reported to be the most affected by Bill C-31. Approximately 2,700 new units have so far been subsidized for Bill C-31 residents on-reserve. Over $91 million has been provided in addition to regular program funding. The potential ongoing demand for housing from Bill C-31 registrants is a major concern among bands.

  - **Health**

    Over 56% of all registrants (on and off-reserve) made use of Non-Insured Health Benefits (prescription drugs, eye care and dentistry). A total of $103 million was expended.

  - **Post Secondary Education**

    Enrollment has sharply increased (19% of post-secondary students in 1989-1990) due to Bill C-31 registrants, creating concern with workloads and perceptions of fairness in the distribution of funds. Between 1985 and 1990, $71 million was spent on Bill C-31 registrants, and expenditures per student in 1989-1990 averaged $7,800.

Other areas identified include band administrative workload, social services requirements, land management, and employment opportunities.

- **Major Areas of Concern**

A striking feature of the aboriginal hearings was the strong concern with the provisions, intent, and implementation of Bill C-31. Many aboriginal people living in reserve communities do not believe that Bill C-31 is in their best interest for various reasons.

Major concerns include:

- **Discrimination under Bill C-31 Provisions**

There are strong concerns among native people that in eliminating the major forms of discrimination, the amendments have introduced others. For example, bands who control their own membership under the Act may now restrict eligibility for some rights and benefits that used to be automatic with status. Some gender discrimination remains because in certain family situations, women who lost status through marriage prior to 1985 cannot automatically pass on status to their children as can their brothers who married prior to 1985.

- **Control over Band Membership Lists**

The amended Act allows a band that can obtain a majority vote of all its eligible electors to control its own membership, and, accordingly, 232 bands now control their own membership lists. In these cases, the Department adds the name of the person to the Indian Register, but cannot add them to the band list, nor ensure they are able to reside on the reserve or participate in community decisions. These provisions are seen as problematic by both bands and registrants. Some bands consider provisions to transfer control too restrictive. Individual registrants, particularly those residing in off-reserve communities, express concern that they can be unfairly excluded from participating in band decisions where bands have such restrictions as on-reserve residency requirements for electors.

- **Fear for the Future**

  Many fears are associated with the addition of large numbers of Bill C-31 registrants to the status population, such as assimilation into non-aboriginal culture, swamping of communities by new residents, and erosion of traditional culture. However, the total number of applicants has grown at a slower pace since 1987.

- **Government Response to Emerging Needs related to Bill C-31**

  - **Funding**

    The federal government provided over $338 million in addition to regular program funding to serve Bill C-31 registrants over the first 5 years. The bulk of spending was for health benefits ($103 million), housing ($91 million), and post-secondary education ($71 million).

I. INTRODUCTION

BACKGROUND

In June 1985, Parliament enacted a series of amendments to the *Indian Act*, known as Bill C-31. The main objectives of this Bill were to remove discrimination on the basis of gender from the Act, to restore Indian status and band membership rights to eligible persons (particularly women who lost their status through marriage to non-Indians) and to enable bands to assume control over their membership.

Bill C-31 required that a follow-up progress report on the implementation of the 1985 amendments be submitted to Parliament in 1987. The Minister of Indian Affairs and Northern Development submitted the report in June 1987. The report noted that a very small number of individuals had returned to reserves and that it appeared to be too early to measure adequately the impacts of Bill C-31. Many aboriginal leaders expressed concern that a large number of persons eligible for status under the Bill C-31 amendments would return to reserves and that this would create significant pressures on available resources. Acknowledging the need for further assessment of the impacts of Bill C-31, the Minister at the time promised that a detailed study would be undertaken and a new report presented to Parliament in 1990.

Terms of reference were established during the summer of 1989 for a study of the impacts of Bill C-31. This study was the basis for this Summary Report and four supporting documents. The Summary Report documents and assesses the effects of the 1985 amendments on aboriginal communities and individuals. The scope of the study includes all affected sectors of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) and other relevant federal programs.

In order that the study would reflect aboriginal concerns, a Joint Consultation Committee was formed with representatives from key national aboriginal institutions, including the Chiefs' Committee on Citizenship (CCC) composed of representatives of the Assembly of First Nations (AFN); the Native Women's Association of Canada (NWAC); and the Native Council of Canada (NCC). This Consultation Committee was involved in the design and planning of the study from its inception through implementation of the modules, data collection, analysis and reporting.

The study was divided into four research modules:

- **Module 1** -- National Aboriginal Inquiry, to document personal accounts and grassroots information through hearings held at 19 centres across Canada.
- **Module 2** -- Survey of Registrants, that is, a survey of some 2,000 individuals registered as status Indians under Bill C-31.
- **Module 3** -- Band and Community Studies, including on-site case studies of 45 on-reserve and 10 off-reserve communities and a telephone survey of 92 band and 11 tribal council officials.
- **Module 4** -- Information about government programs and statistics, presenting information about the impacts of Bill C-31 on federal government programs that affect status Indians and bands.

STRUCTURE OF THE REPORT

This Report summarizes information drawn from the four modules. Both quantitative and qualitative data have been woven together to provide a broadly based presentation of the perceptions and effects of Bill C-31. The report begins with impacts on registrants as measured by

changes in their circumstances. It then examines effects on bands and communities, as measured particularly by changes in band membership, as well as consequences for individuals living on reserves. Effects on some non-reserve native communities are examined separately. Finally, the impacts on government programs as measured by the evolution of program expenditures are presented.

The study was planned to document impacts using several research methods, although sometimes the information is drawn from a single source. There are some limitations of the data in individual studies -- for example, the small sample size of the survey of tribal councils or the inability of respondents in the band case studies to provide quantifiable information -- but when convergence of findings occurs, as it often does, their validity is strengthened.

II. THE IMPACTS OF BILL C-31 ON REGISTRANTS

INTRODUCTION

The Process of Registration

As a result of the 1985 amendments to the *Indian Act*, persons who lost or were denied status because of discriminatory sections in the previous *Act* became eligible to apply for registration. The *Indian Act* requires that the Department maintain an Indian Register, with applications for registration to be made to the Registrar. Individuals whose names are recorded in the Register have Indian status. Eligibility for registration and entitlement are determined by section 6 of the amended *Act*.

Under the amended *Indian Act*, those eligible to be registered as status Indians include, among others, (1) women who lost status through marriage to a non-status person; (2) individuals who lost or were denied status through other discriminatory clauses in the *Indian Act*; (3) individuals who lost status through enfranchisement; and (4) children of persons in any of the above categories.

The amendments to the *Indian Act* provided for registration or restoration of status for persons who lost status, either through discriminatory or enfranchisement provisions of the former *Indian Act*. Bill C-31 gives status to descendants of these people if both parents have status under section 6(2) of the revised *Indian Act*, or at least one parent has status under section 6(1). Relevant sections of the *Indian Act* and the key criteria for each section are presented below.

Section of Indian Act	Key Criteria
6(1)(a)	Entitled under old Indian Act
6(1)(b)	Entitled through a newly declared band by G.I.C.
6(1)(c)	Restorations
6(1)(d)	Enfranchisements by application
6(1)(e)	Other enfranchisements
6(1)(f)	Both parents entitled
6(2)	One parent only entitled under any clause in 6(1)

Determining Eligibility

Responsibility for determining whether an individual is eligible for registration as a status Indian rests with the Registrar, who applies the criteria outlined in section 6 of the *Indian Act*. The process includes searches of departmental records on the individual and/or the individual's family. The records include the Indian Register established by the 1951 *Indian Act*, where names and events, such as births, deaths and marriages of individuals who have been registered, are recorded. If the required information cannot be located in the Register, a more detailed and time consuming search of pre-1951 records is undertaken by the Department before requesting further information. Incomplete applications (for example, failure to identify the band through which an applicant's ancestry can be traced) delay decisions.

Complexity of the Registration Process

Immediately after Bill C-31 was enacted, aboriginal organizations and individuals reacted strongly to the registration process. Their criticisms centered on both the complexity of the required documentation and the slow pace of approval. The numbers of aboriginal people applying for status and band membership -- more than 21,000 applications

representing an estimated 38,000 individuals in the first six months after enactment -- were thought to have been grossly underestimated by the Department. In addition, critics believed that insufficient resources had been assigned to the processing of applications. This led to the conclusion that the Bill C-31 registration system was strained and inefficient.

The documentation requirements to prove eligibility for Indian status were criticized. Depending on the applicant's distance from the ancestor who had full status and band membership, the proof could be more or less straightforward. However, in some cases, as when the applicant is the grandchild of a woman who had lost status and the Department has no records of the case, the demands for documentation are difficult to meet.

The requirement to provide proof of ancestry in order to be registered is complicated in the social situation to which the registration process applies. The Registrar has accepted sworn affidavits as evidence of family relationships and declarations from elders in Indian communities as verification of past band affiliation when records are unavailable, either from the applicant or from searches in existing departmental records. In some places in Canada the existence of people was not recorded on paper, and the acquisition of affidavits is particularly difficult when family or tribal territories cross provincial, territorial or international boundaries.

The process has proven particularly difficult for individuals raised by non-status adoptive parents. Adoptees of Indian descent wishing to reclaim Indian status experience problems because of the *Privacy Act* and the confidentiality of provincial adoption records. The report on the Inquiry indicated that individuals raised separately from the community in which they were born also experience serious problems in tracing ancestry, especially if both parents are deceased. Problems are created where a status Indian woman who bears a child out of wedlock must

prove that the father is a status Indian in order to register the child under section 6(1). For example, some fathers have refused to acknowledge paternity in writing. Such features led many spokespersons at the Inquiry to call for changes in the documentation process that would reduce the burden on applicants.

Despite efforts to communicate application procedures, ignorance of Bill C-31 guidelines still exist. Some band officials do not have a strong grasp of Bill C-31 guidelines on eligibility requirements and are generally unaware of any updated program guidelines.

Concern for Discrimination under the Amended Act

Bill C-31 aimed to eliminate discrimination in the *Indian Act* that was contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Band case studies and the report on the hearings indicate that great concern has been expressed that, in eliminating the worst forms of discrimination, the amendments have introduced others.

One argument runs as follows:

> Status used to guarantee the right to membership in a band and the concomitant rights to vote for chief and council, to run for public office on-reserve and to receive all benefits accorded other band members. While these rights still exist for those granted status under Bill C-31, they are not necessarily guaranteed, as they are dependent on membership and residency requirements that may now be decided by bands.

The aboriginal hearings also reported a concern with discrimination around the "second generation cutoff clause." This, it was contended, has served to create new classes of aboriginal people, and sexual discrimination has simply been hidden in the legislation. The argument is as follows:

> Under section 6 of the amended *Indian Act*, an individual who has only one parent entitled to registration or reinstatement, is classified under section 6(2). Due to the provisions under section 6(2), the individual can only transmit status to succeeding generations if their spouse/partner is a status Indian.

Not all sexual discrimination has been eliminated by Bill C-31. There remains unequal treatment of some male and female siblings. Women who lost status through marriage prior to 1985 cannot pass status along through successive generations; their brothers who married non-Indian women prior to 1985 can do so. The brothers, their non-Indian spouses and their children, are automatically considered band members, while their sisters' children can only acquire status. In the case of bands that have assumed control of membership prior to June 28th, 1987, the children of the female line have only conditional entitlement to band membership.

BILL C-31 REGISTRANTS NUMBER MORE THAN 73,000

Applications

Between June 1985 when the *Act* was amended, and June 30, 1990, the Department received a total of 75,761 applications. These represented 133,134 individuals seeking registration. Fifty-five per cent of the applicants were adults; 45% were minors.

More than a quarter (28%) of all applications received to June 30, 1990 occurred in the first six months following enactment of Bill C-31, and over half (52%) of all applications were received by the end of 1986. Exhibit II-1 shows a steady inflow of about 2,200 applications each quarter since the last quarter of 1987.

The backlog of unprocessed applications affecting 33,000 individuals seeking registration that was reported in the 1987 Report to Parliament has been effectively eliminated. Since September 1989, the directorate responsible has been keeping up with new applications as well as processing accumulated applications. As of June 30, 1990, 8% of files were still active and about 2% of total applicants had submitted applications that were as yet unprocessed by that date.

Main Outcomes of Applications

By mid-1990, 73,554 or 55% of all individuals seeking registration had been approved for registration. About 77% of them are adults and 58% are female.

Exhibit II-2 shows the disposition of applications as of mid-1990: 16% had been disallowed, 8% were active files, 9% were inactive files, and 12% were classified as "other completions." The latter category includes applicants whose status was already registered, those transferred for action through alternative sub-sections of the *Indian Act* (e.g., cases involving adoption), and duplicate applications and applicants without mailing addresses.

Of the approximately 8% of applicant files classified as active, the majority are those requiring additional information from the applicant. Certain cases may require extensive research in departmental records, or problems may arise from the scope and quality of departmental records for a particular band.

EXHIBIT II-1 Number of Applications Received, June 1985 to June 1990

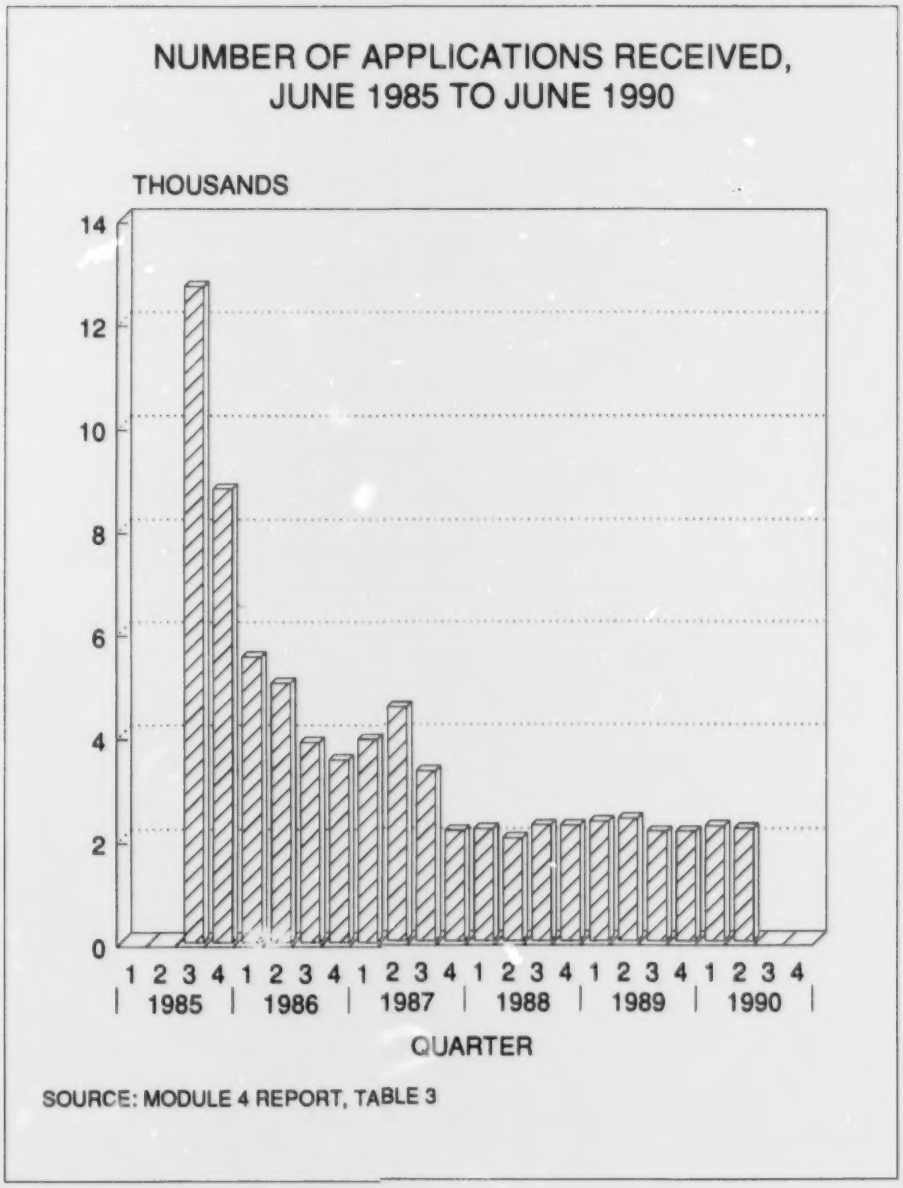
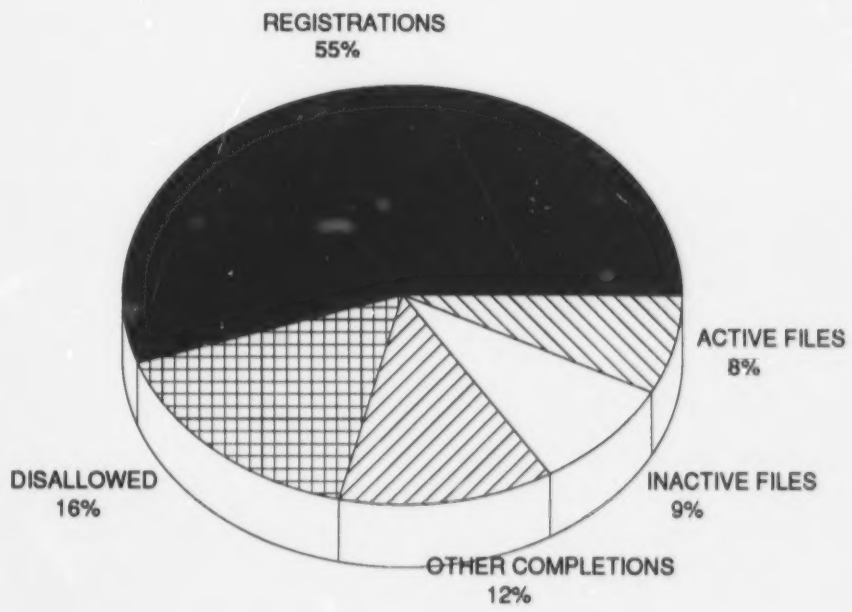


EXHIBIT II-2 Outcomes of Registration Process to June 30, 1990

OUTCOMES OF REGISTRATION PROCESS
TO JUNE 30, 1990



TOTAL NUMBER OF APPLICANTS = 133,134

SOURCE: RSIS, S3 REPORT, 90.06.30

Files are inactive if no response has been received after at least two departmental requests for additional information. At least two such requests and a final notification are sent out over the timespan of six months before an application is considered inactive. An inactive file can be reactivated if the applicant provides new information.

Registrations and Disallowances

Sixty per cent of applicants were registered under section 6(2) of the amended *Act*, which provides that a person is entitled to registration if one parent, living or deceased, is registered or would be entitled to registration under 6(1). The next highest number of registrations (23%) fell under section 6(1)(c), which restores entitlement to persons who lost it or were denied it as a result of a discriminatory provision in the previous Act.

Registrations fall into two general categories: restorations (pertaining to people who were registered at some time then lost their Indian status under the previous Act), and first time registrations.[1] As of June 30, 1990, restorations (numbering 18,493) represented 25% of all registrations under Bill C-31. About three-quarters of restorations were women who had lost status upon marriage to non-status males.

First time registrations, 55,061 as of June 30, 1990, were mainly the children and, when eligible, grandchildren of people whose status had been restored under Bill C-31. Four-fifths (81%) of these were descendants with only one parent entitled under section 6(1).

Between June 1985 and June 30, 1990 some 21,397 applicants or 16% of all applicants were disallowed. About three-quarters were disallowed under sub-section 6(2), which provides that individuals seeking registration must establish that one parent, living or deceased, is entitled to registration under subsection 6(1).

---

[1] From this section on the report refers to both as "registrants."

A total of 476 protests against the Registrar's decisions were received to June 30, 1990. Protests fall into two categories: those alleging that the Registrar has improperly applied the *Indian Act* as it read prior to April 17, 1985 (51 protests); and those related to provisions of the *Indian Act* as amended in 1985 (331). In addition, 94 protests were declared to be invalid.

Impact of Registrations on Status Indian Population

The addition of such a large number of newly registered persons in the short period of five years has had a major impact on the overall composition of the status Indian population in Canada. Bill C-31 registrants now represent about 15% of the total status Indian population[1] of 478,355 persons, as of June 30, 1990.

The total status Indian population increased by 118,114 persons between December 31, 1985 and June 30, 1990, representing a 33% population increase. This population increase was a combination of natural increase (14%) and an infusion of the newly registered (19%).

PROFILE OF BILL C-31 REGISTRANTS

Who are the Bill C-31 registrants? Where do they live: mostly on-reserve or off-reserve? What are their major socio-economic characteristics? Some of the answers to these questions come from departmental records,

---

[1] The Indian Registration System (IRS) within DIAND maintains the official Indian Register. For legal purposes this data base maintains, on an ongoing basis, a list of all individuals who are registered Indians, that is, who possess Indian status. IRS contains a count of 69,593 Bill C-31 registrants as of June 30, 1990. The difference of 3,961 persons, as compared to the number in the Reinstatement of Status Information System (RSIS), used earlier to describe registrations (73,554), is explained by the fact that IRS does not include individuals entitled under sub-section 6(1)(a) of the amended *Indian Act* who would have been registered even without Bill C-31. IRS data have been used to calculate the proportion of total status Indians represented by Bill C-31 registrants.

but most are provided by a telephone survey of a sample of more than 2,000 adult Bill C-31 registrants.[1]

Departmental information on registrants' place of residence, based on band reports, shows that about 10% of registrants lived on reserve as of June 30, 1990. (The telephone survey conducted in May 1990 estimated that 8% of Bill C-31 registrants were living on-reserve and on Crown lands. The margin of error is ±2% at the national level.) The survey indicates that about 26% of registrants living on-reserve had never lived off-reserve, 37% had moved to the reserve in 1984 or earlier, and 37% (or an estimated 2,700 individuals) had moved after Bill C-31 was passed.

The pattern of residence for the majority of Bill C-31 registrants differs from the situation of most status Indians in Canada. Although the trend towards off-reserve residence had been evident before Bill C-31, the ratio of off-reserve to on-reserve status Indians, which was about 30:70 in 1985, had shifted to 40:60 by June 1990.

The profile of registrants 58% of whom are female is as follows:

- **Education.** The level of education among the adult Bill C-31 registrants is high relative to the total registered Indian population: Overall 43% of registrants were high school graduates while 25% graduated from a post-secondary institution (college, CEGEP, university). Considerable variation in education level was apparent by region, with 21% of registrants affiliated with bands in the North and Alberta reporting having post-secondary education, as compared to 32% of registrants in Quebec.

---

[1] The universe for the survey was all Bill C-31 registrants 18 years of age and over who were registered on or before September 30, 1989. Not included were:
- Registrants who were under 18 years of age as of September 30, 1989.
- Persons whose previous registration was confirmed following their application under Bill C-31. This category includes persons who were entitled to status and were registered under the provisions of the *Indian Act* prior to Bill C-31 and whose names were never removed from the Indian Register.
- Minors and legally incompetent adults for whom applications were made by other people.
- Persons associated with "extinct" bands.

- **Employment.** Across Canada, 59% of adult Bill C-31 registrants were employed at the time of the survey of registrants in May 1990. Seven per cent were involved in full-time education, 12% were unemployed and looking for work, and 21% were not in the labour force.

- **Household Arrangements.** Almost half the registrants were living in adult-only households. The proportion of single-parent households was 7% and varied little by region. Among registrants living with a partner, about two-thirds lived with non-aboriginal partners. The average household size, including registrant, any other adults and any children under 18 years of age, was 3.4 persons.

- **Home Ownership.** Over half of registrants reported that they own their own homes. The incidence of home ownership was higher than average in the North (62%), Ontario (58%), and B.C. (57%).

- **Household Income.** Thirty-eight per cent of registrants reported household incomes of under $25,000; 30% reported incomes between $25,000 and $50,000, and 11% of all registrants report a household income of over $50,000.[1]

Reasons for Applying for Registration/Restoration

Respondents were asked to think back to when they first applied for registration/restoration and to state why it was important for them to apply. All comments were recorded. The reasons most often cited related to personal identity (41%); 21% referred to culture or a sense of belonging. A total of 17% of registrants gave the correction of injustice as a reason, while 7% referred to aboriginal rights.

Benefits provided to registrants also received attention, with 14% mentioning education benefits/grants and 12% non-insured health benefits (NIHB).

Five per cent of registrants mentioned return to reserve, and even fewer (3% and 4% respectively) mentioned access to reserve housing or other

---

[1] It should be noted that 20% of the sample declined to answer the income question.

reserve benefits as a reason for applying. The final category of reasons related to registrants' families, with 9% reporting either that their family had applied for them or had asked them to apply; 5% stated that they applied to obtain benefits for their children.

Respondents over 25 years of age were more likely than younger registrants to refer to cultural and personal identity and the need to correct injustice as reasons for applying for status. Younger registrants expressed more interest in educational benefits and were more apt to report that their families applied for status or asked them to do so.

Profile of Off- and On-Reserve Bill C-31 Registrants

Profiles were derived from the telephone survey to compare the demographic characteristics of on-reserve and off-reserve registrants. The major differences were as follows:

- More males are present in the on-reserve Bill C-31 registrants population (43% compared to 35% for the off-reserve registrants).
- Registrants living on-reserve are most likely to be unemployed and looking for work (20% compared to 12%).
- Registrants living on-reserve are more likely to live in households that include a partner and children under 18 than are those living off-reserve (47% compared to 36% off-reserve), while off-reserve residents are more likely to live in adult-only households.
- Income levels are lower among registrants living on-reserve (46% report total household incomes for 1989 of $25,000 or less compared to 38% for the off-reserve population).
- When comparisons were made among off-reserve registrants according to the distance they were now living from the reserve of the band of affiliation, few differences

were identified.[1] However, those living in adjacent areas (less than 25 km) tended to have lower household incomes.

Disposition to Move to a Reserve

Registrants currently living off-reserve were asked three questions about living on or returning to a reserve. Successive questions obtained a more precise indication of intent.

The first question referred to intention without reference to time: "Ideally, would you like to live on a reserve, that is a reserve or Crown land administered by a band?" Thirty-two per cent of registrants currently living off-reserve responded positively and a further 18% gave a conditional yes.

A second question asked all registrants living off-reserve if there was a "possibility that they might return to a reserve/Crown land at some time in the future." To this question, just over half (52%) replied in the affirmative and another 15% were uncertain.

All those replying "yes" or "don't know" to the second question were then asked when the move to a reserve might happen. The results are shown in Exhibit II-3. Twenty-seven per cent of those indicating a possibility of moving were unable to specify a time period. The proportion who stated a timeframe for moving of five years or less was 18% (or an estimated average of 2,400 individuals each year). Another 11% mentioned six to ten years and a further 11% said eleven years or more.

Previous residence on-reserve was the factor most strongly disposing registrants to mention the possibility of moving to a reserve sometime in the future. In all, 62% of registrants living off-reserve stated that they had never lived on a reserve or Crown land for a period of six months or

---

[1] The population fell into three groups, with 24% living less than 25 kilometres from the reserve of the band of affiliation, 35% living 25 to 299 kilometres from the reserve, and 41% living 300 kilometres or more from the reserve.

more. The proportion of registrants affiliated with bands in the North who have never lived on a reserve or Crown land was very high (84%) and dropped to 56% in Saskatchewan. In the case of the North this is explained by the small number of reserves.

EXHIBIT II-3 **Number of Years in Future When Return to a Reserve Might Occur – Respondents: Those Currently Living Off-Reserve, By Sex and Age Groups**

Number of Years in Future	Total %	Females %	Males %	Under 25 %	25 & Over %
5 or less	18	15	22	18	17
6 to 10	11	11	12	12	11
11 to 15	5	5	4	8	4
Over 15	6	6	7	6	6
Don't Know	27	28	25	21	29
No possibility of moving	33	35	30	35	33
Total	100	100	100	100	100

Source: Module 2, Table 19.

Sixty per cent of those who had any experience living on a reserve said it was possible that they would return, compared to 47% of those with no history of residence on a reserve. Similarly, 23% of those who had lived on a reserve indicated a timeframe of five years or less, compared to 14% of those with no experience of residence on a reserve.

Registrants currently living off-reserve who stated a possibility of return/moving to a reserve in five years or less represent the population most likely to have an impact on bands and communities. Among these:

- Male registrants are more likely than their female counterparts to say it is possible that they will return/move in the future (59% versus 48%).

- Males also tend to project a shorter timeframe for their return/move, with 22% stating that they might return/move in five years or less, compared to 15% of females.

Anticipated Difficulties in Living On-Reserve

All registrants living off-reserve were asked if there was anything about the reserve/Crown land that would make it difficult for them to live there. The majority (52%) perceived some difficulty. The proportion expecting a difficulty was highest for those registered to reserves in Saskatchewan (61%), Alberta (64%), and British Columbia (68%). The difficulties most frequently anticipated were employment, isolated location, and housing availability.

Expressions of concern about the lack of employment opportunities on reserves and the resulting impact on social assistance payments were presented as well at the Inquiry:

> Employment in Carcross consists of 32 full-time and 17 part-time and 55 seasonal positions. Lack of permanent work accounts for an increase in the use of social assistance during the winter months. The implementation of Bill C-31 and the projections of people migrating back to Carcross Tagish Indian Band increases the use of social assistance.

The following statement made at the Inquiry shows the possible consequences of additional housing allocations for Bill C-31 registrants: "The special C-31 Housing program has created a degree of animosity between lifelong Band members and reinstated Band members."

Registrants were aware of these concerns about employment and housing being expressed within bands and perceived them as barriers to moving to a reserve.

A second survey question explored the extent and nature of any barriers to moving to a reserve in any aspect of the registrant's life; 48% of those living off-reserve anticipated a difficulty. The principal barrier reported was jobs/employment, with family ties and children coming ahead of housing and isolated location as factors.

When asked specifically about the ease of obtaining housing on the reserve of their band of affiliation, 45% of off-reserve registrants who expressed any disposition to move to a reserve stated that they expected that it would be moderately to very difficult to find a place to live. Another 35% expected it would be easy, while 20% did not know or were unsure. The anticipation of difficulty in obtaining access to housing was highest for registrants affiliated with bands in Manitoba and British Columbia.

When registrants living off-reserve who said they might move to the reserve of their band of affiliation were asked about their expectations regarding housing, 73% said they would expect to live in housing provided by the band. The expectation to live in band housing is most evident for bands in the Prairie provinces and in the Atlantic region. However, the majority of these same respondents (61%) had not yet taken any action with respect to housing at the time of the survey.

Those who showed a disposition to return to a reserve were asked about actions they had taken. Those who had taken any action to look for housing (39%) tended to take more than one action. About one-third of total respondents to the question had spoken to friends or relatives, 19% had contacted the band office about housing, 13% had applied to the band, and 7% said they were on a waiting list.

REGISTRANTS' AWARENESS AND USE OF PROGRAMS AND SERVICES

Non-Insured Health Benefits

The survey of registrants contained questions designed to determine the levels of awareness among registrants with respect to Non-Insured Health Benefits (NIHB) and post-secondary education benefits. The majority of registrants (60%) spontaneously mentioned services related to NIHB (prescription drugs/eye care or dentistry) when they were asked at the beginning of the interview what benefits or services, if any, they were entitled to receive after registration. About one quarter mentioned educational benefits such as grants, funding, or attendance at institutions of higher education.

Registrants were asked specifically about whether they were aware that medicine prescribed by their doctors was paid for under a government program for status Indians. Counting those who were provided with some prompting information, more than three-quarters said that they were aware that the program covered drugs and visits to the dentist and 73% were aware of coverage for frames and lenses for eyeglasses.

To assess the extent of program uptake, all registrants were asked about the timing of their last prescription in relation to the date of their registration. The vast majority (83%) had obtained a prescription after that date. Those who had obtained a prescription were then asked whether it was obtained at no charge under a government program. The fact that 56% of all registrants surveyed indicated that they had made use of NIHB for drug benefits is clearly consistent with the expenditures for this service since 1985: the federal government spent $102.6 million on NIHB for Bill C-31 registrants between 1985/86 and 1989/90. These expenditures represented the largest single component of expenditures relating to Bill C-31 registrants over that period.

Post-Secondary Education

The Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) provides financial assistance in the form of grants for tuition, books and supplies, travel and living expenses for post-secondary education and instructional support to help native students qualify for entrance to regular university and college programs. This funding was available for eligible status Indians both on- and off-reserve. Between 1985 and 1990, expenditures for Bill C-31 registrants totalled $70.9 million. In 1989-90, the average grant for each Bill C-31 student was about $7,800. The Department also provides financial support to provincial and Indian post-secondary institutions for the design and delivery of Indian post-secondary education programs.

The survey asked registrants about their awareness of and enrollment in post-secondary education programs. Unprompted, 24% of registrants mentioned PSSSP; after prompting 81% were aware of the program. A fifth (21%) of all registrants reported enrolling in a post-secondary education program since being registered. The proportion of registrants enrolled in each academic year who reported receiving financial assistance as a Bill C-31 registrant increased from 24% of those enrolled in 1985/86 to 55% of those enrolled in 1989/90.

ADMISSION TO BAND MEMBERSHIP

Awareness/Knowledge of Membership Rules

The survey of registrants found that only about half the total registrants surveyed (49%) were aware or had heard that bands can create membership rules.

Those aware of membership rules were asked if they knew whether the band to which they were registered had its own membership code; 43% thought it did, 16% said no, and 41% said they did not know. Only 23% of those who knew of membership rules had contacted their bands or others to find out about its membership rules. Among those aware of the power to create codes substantial minorities are incorrect in identifying whether or not a band has a code. Where the respondent's band does not have a code, 37% think that it does. For bands without codes, incorrect answers (37%) were more prevalent than correct ones (19%).

All respondents who said that the band to which they were registered had membership rules were asked if they had been involved in their adoption. Only 15% said that they had been involved.

Extent of Application for and Transfer of Band Membership Control

Limited control over band membership was provided for under section 10 of the amended Act. The right is conditional on bands being able to establish membership rules that are consented to by a majority of eligible band electors. Bands assuming control over their membership become responsible for maintaining a band membership list which is transferred from the Registrar. Based on the band code, the membership list may include some individuals without registered status or exclude some individuals with status.

The Department is responsible for maintaining membership lists for bands that have not assumed control over their band membership. In these cases, after June 1987, band membership is conferred automatically on all individuals who are entitled to be registered.

As of June 30, 1990, about 50% of the 596 bands in Canada had submitted membership rules. Control of membership has been transferred to 79% of these. Thus, 39% of the bands in Canada (232) have now assumed

control of their membership.[1] Presenters at the Inquiry regarded the need for a majority, defined as 50% plus one of the band membership eligible to vote, as an excessive requirement to adopt control of their lists; they saw it as a requirement not applied to other voting situations in Canadian society. Some bands indicated that they have not implemented their rules because they fear litigation. Other presenters, particularly registrants, expressed concern that off-reserve registrants were prevented from participating in elections or consenting on membership codes where on-reserve residency requirements for electors exist.

Regional variation in the proportion of bands submitting rules is marked: 91% of the bands in Alberta have submitted rules, compared to only 5% in the Northwest Territories. Some 88% of bands have indicated an intention to assume membership control by applying for a membership rule development grant. Approximately $4 million was allocated to these 526 bands for developing membership rules (representing an average grant per band of $7,778).

MAJOR IMPACTS ON REGISTRANTS

The following is a summary of the major features of Bill C-31 registrants and the impacts on them resulting from the amendments to the *Indian Act*:

- 73,554 individuals have been registered since 1985. The effect of registration has been to increase the total population of status Indians such that registrants now represent 15% of the total 1990 population of status Indians.
- Aboriginal organizations and individuals have reacted strongly to the registration process. Criticisms have centered on the complexity of the documentation required and the initial slow pace of approval.
- Concerns have been expressed about the persistence of discrimination sanctioned by the *Indian Act*. In

[1] Fifty proposals were returned to bands because they did not meet established criteria or because they required clearer evidence of majority support and guarantee of individual rights. Decisions on 13 proposed membership rules were pending on June 30, 1990.

eliminating the worst forms of discrimination the amendments have introduced others, such as those related to band membership. Unequal treatment of male and female siblings born to couples married prior to 1985 is a concern.

- About 10 per cent of the registrants live on-reserve.

- The largest proportion of Bill C-31 registrants are women over 25 years of age, living off-reserve in adult-only households or households with partners and children under 18 years of age.

- The majority of registrants (62%) have never lived on-reserve, but half the registrants living off-reserve indicate that they may possibly return/move to a reserve at some time in the future. The proportion of all those off-reserve who said this might occur within 5 years is 18%.

- Non-insured benefits such as prescriptions, eye care and dentistry were well recognized services newly available to registrants. Fifty-six per cent of all registrants surveyed had made use of the NIHB drug benefits by the time of the survey.

- Twenty-one per cent of registrants reported enrolment in post-secondary education. The proportion of Bill C-31 registrants enrolled in each academic year who reported receiving financial assistance increased from 24% of those enrolled in 1985/86 to 55% of those enrolled in 1989/90.

- Awareness of a band's ability to create membership rules was not widespread among registrants, and knowledge of whether specific bands do or do not have codes was at even lower levels.

III. THE IMPACTS OF BILL C-31 ON BANDS AND RESERVE COMMUNITIES

INTRODUCTION

Bill C-31 has affected both formal band structures and individuals living in communities. While the findings presented here rely on all sources, more detailed information was obtained from the on-site case studies in 45 reserve communities. These interviews, conducted with chiefs, councillors, band managers, program administrators, elders, and community residents, explored the effects on social programs typically available on reserves, on band membership and membership rules, and on band managements' workload. Interviews also examined the effects of Bill C-31 on individuals, both registrants and non-registrants living in the communities.

The chapter begins with a discussion of reactions to Bill C-31 as a whole, then considers specific program impacts.

REACTIONS TO BILL C-31

Assimilation Concerns

Many aboriginal people do not believe Bill C-31 is in their best interests and view the enactment of the Bill as a mechanism for assimilation. They do not recognize or endorse Bill C-31 because they believe that their treaties state that only they have the right to determine membership.

The study disclosed an undercurrent of resentment towards Bill C-31 registrants moving to reserves. The Department was accused of not

taking into account how the legislation would increase social problems in the community. Part of the resentment was also directed towards the Department for not seeking more participation from bands rather than the aboriginal organizations that were consulted in the initial development of Bill C-31.

Positive reactions to the Bill tended to emphasize the benefits of free services such as dental care, eye-glasses and access to housing, or to emphasize the general sense that an "unfair, unjust system had been largely dismantled."

Community interviews revealed considerable concern about who may and who may not attain status. Parents registered under Bill C-31, particularly those who registered primarily to secure results for their children, are disappointed when they learn that their children and grandchildren may not be eligible for automatic reinstatement and that, when they turn 18 years of age, may no longer be eligible for services and benefits. They fear that these children may also have to move off-reserve, leaving their families and the communities in which they were raised.

Social Impacts: Conflicts With Traditional Customs and Culture

The new membership regime is causing conflicts with traditional views held by band members. Of particular concern to some bands and registrants is the government's policy of affiliating registrants with the bands with which departmental records indicate they are tied by their father and/or through their husband by marriage (if it occurred before 1985).

Registrants may have no recent relationship or close ties with those bands, perhaps because they have resided away from the community, in some cases for several generations. In these cases, the Department's policy is considered inappropriate. Registrants would much prefer to be

affiliated with a band closer to their domicile or to a band with which the mother or wife in a marriage is affiliated.

Comments associated with social and cultural impacts also tended to focus on the erosion of aboriginal lifestyles. For those seeing a negative impact, Bill C-31 has been responsible for:

- Making it harder for people in the community to get to know each other.
- Disrupting community life by creating rifts among family members and among community members.
- Creating misunderstanding that exacerbates differences among groups that has, in some cases, led to the segregating and labelling of people as living on reserves before or after Bill C-31.

Many comments appear to be related to fears for the future, rather than experiences to date. For example, fears were expressed that Bill C-31 would lead to the destruction of the reserve system, and that the Bill C-31 registrants would take over or at least try to take control of band councils.

Band members see people of whom they have never heard, and people they may not wish to have living in their community, being reinstated to their list. Bands also feel obliged to respond to requests from registrants who are not affiliated with their band, but who live close by. The burden of requests for help in completing forms for registration and other types of research, requests to obtain transfers between bands, and inquiries to the band council for band housing have merged to create the impression of increasing numbers that present a threat to the traditional way of life.

DEMOGRAPHIC CHANGES ASSOCIATED WITH BILL C-31

The demographic effects on the status Indian population resulting from Bill C-31 were profound. To make sense of both the social impacts described earlier and the specific program areas affected in reserve communities, discussed later, these demographic effects must be understood.

The total status Indian population in Canada increased by 19% between December 1985 and June 30, 1990 as a result of the infusion of Bill C-31 registrants. This increase had varying demographic effects at the band level:

- There is wide variation in the extent of increase in band size, with nearly 80% of bands having 150 or fewer new members attributable to Bill C-31.
- Bands have different proportions of Bill C-31 registrants relative to their total non-Bill C-31 populations, with 63% of bands having fewer than 20% of the rest of the band population.
- Different proportions of Bill C-31 registrants live on- and off-reserve, with 80% of bands having 15 or fewer Bill C-31 members living on-reserve.

Variations in these dimensions of band population strongly influence the pattern of impacts of Bill C-31 at the band level.

Band Sizes Increased After 1985

Registrations under Bill C-31 have had a significant impact on the total membership of individual bands, both on- and off-reserve. In December 1985, shortly after Bill C-31 was passed, the average band size in Canada was 609 members; after four years it was approximately 803 members or a 32% increase. In the four years prior to Bill C-31 -- between December 1981 and December 1985 -- the average band size showed a relatively

small increase of 8%. The Department estimates that about 60% of the total average increase in members per band is attributable to Bill C-31 registrations. The rest is due to natural increase.

It is important to note that, as shown in Exhibit III-1, the addition of new members under Bill C-31 occurred unevenly across bands. At one extreme, 17 bands had no registrants whatsoever. At the other extreme, 13 bands had more than 600 new members as a result of Bill C-31. Between these two situations ranged the vast majority of bands. Nearly 80% of bands experienced increases of 150 or less.

EXHIBIT III-1 Band Distribution by Number of Bill C-31 Registrants, as of June 30, 1990

Number of Bill C-31 Registrants (Range)	Number of Bands	Percent of Bands	Cumulative Percent of Bands
0	17	2.9%	2.9%
1-50	244	40.9%	43.8%
51-100	128	21.5%	65.3%
101-150	78	13.1%	78.4%
151-200	46	7.7%	86.1%
201-250	16	2.7%	88.8%
251-300	17	2.9%	91.6%
301-350	11	1.8%	93.5%
351-400	10	1.7%	95.1%
401-450	5	0.8%	96.0%
451-500	5	0.8%	96.8%
501-550	5	0.8%	97.7%
551-600	1	0.2%	97.8%
>600	13	2.2%	100.0%
Total:	596	100.0%	100.0%

Source: Band-by-band data in Appendix 2 of Module 4.

Numbers of Bill C-31 Registrants Living On-Reserve Vary Greatly

The effect of Bill C-31 on band populations residing on-reserve varied greatly from one band to another: 30% of bands (179 bands) had no Bill C-31 registrants living on-reserve as of June 30, 1990. Conversely,

10% of bands (58 bands) had more than 25 Bill C-31 registrants living on-reserve, and, among these, nine bands had more than 100 Bill C-31 registrants living on-reserve. Exhibit III-2 shows that 90% of the bands had 25 or fewer persons registered under Bill C-31 living on-reserve.

EXHIBIT III-2 Band Distribution by Number of Bill C-31 Registrants, Residing On-Reserve, as of June 30, 1990

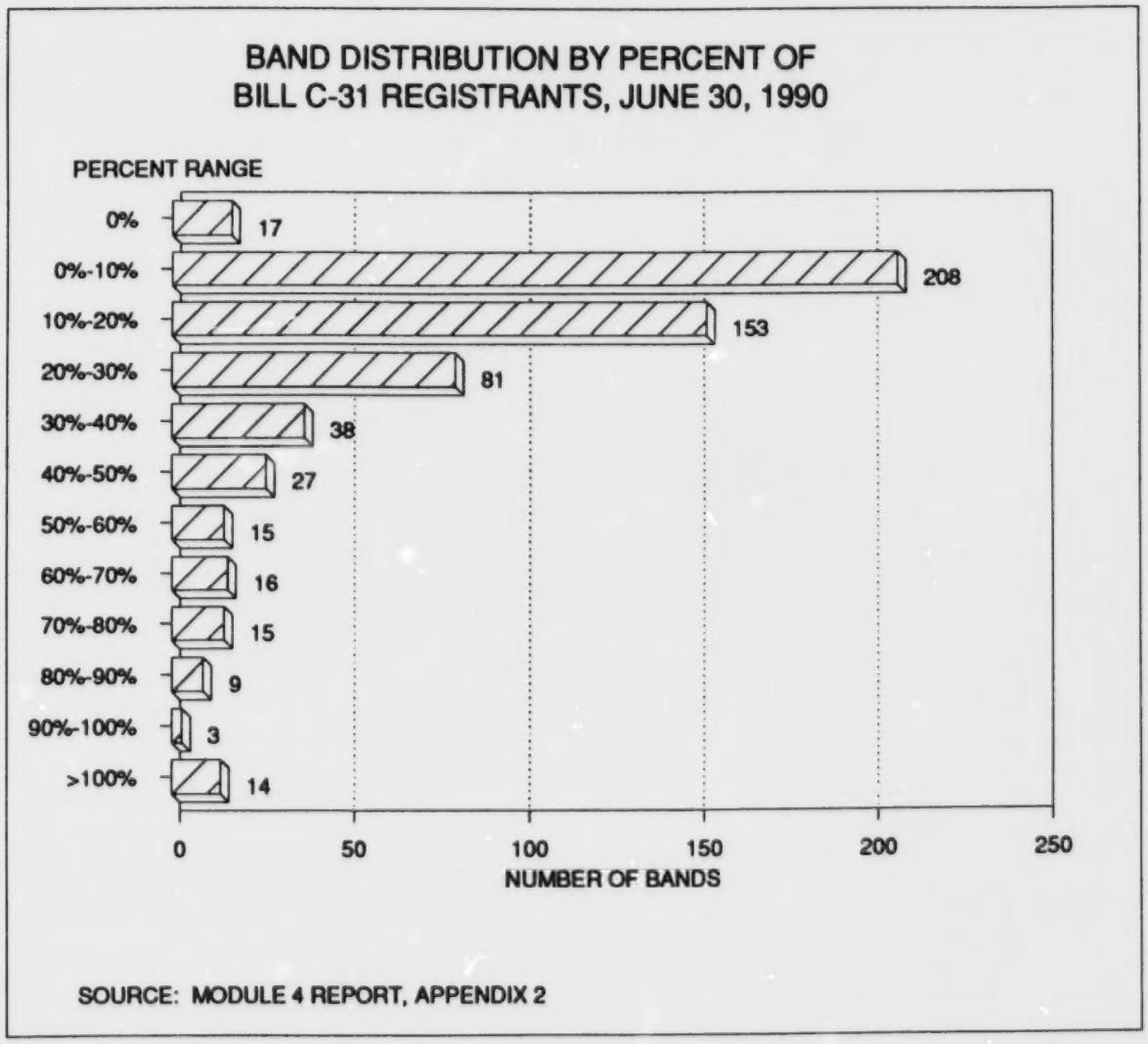
Number of C-31 Registrants On-Reserve (Range)	Number of Bands	Percent of Bands	Cumulative Percent of Bands
0	179	30.0%	30.0%
1-5	182	30.5%	60.6%
6-10	73	12.2%	72.8%
11-15	45	7.6%	80.4%
16-20	33	5.5%	85.9%
21-25	26	4.4%	90.3%
26-50	33	5.5%	95.8%
51-75	10	1.7%	97.5%
76-100	6	1.0%	98.5%
>100	9	1.5%	100.0%
Total:	596	100.0%	100.0%

Source: Band-by-band data in Appendix 2 of Module 4.

The **proportion** of total band size represented by registrants is a key factor. Band-by-band analysis of the impacts of Bill C-31 in terms of absolute numbers may be misleading, since the potential impact of a given number of Bill C-31 registrants depends to some extent on band size. For example, the addition of 50 new members is not likely to have the same impact on a band of 1,000 members as it is on one with 200 members. Thus, it is useful to look at the number of Bill C-31 registrants relative to band size as of June 30, 1990. When this is done, the analysis indicates clearly that the larger the band size, the greater the number of Bill C-31 registrants. More important, as Exhibit III-3 shows, 63% of

bands (378 bands) had Bill C-31 registrants accounting for less than 20% of the rest of the band population.[1]

EXHIBIT III-3 Band Distribution by Percent of Bill C-31 Registrants, as of June 30, 1990



[1] The population base is the band size that would have existed without Bill C-31, i.e. the band size minus the number of Bill C-31 registrants as of June 30th, 1990.

Variation in Proportions of Off- and On-Reserve Populations

For most bands, the increase in population due to the addition of Bill C-31 registrants was greater off-reserve. Overall, 77% of bands had an increase in off-reserve population of greater than 20% due to Bill C-31, compared with only 3% of bands that experienced a corresponding on-reserve population increase greater than 20%.

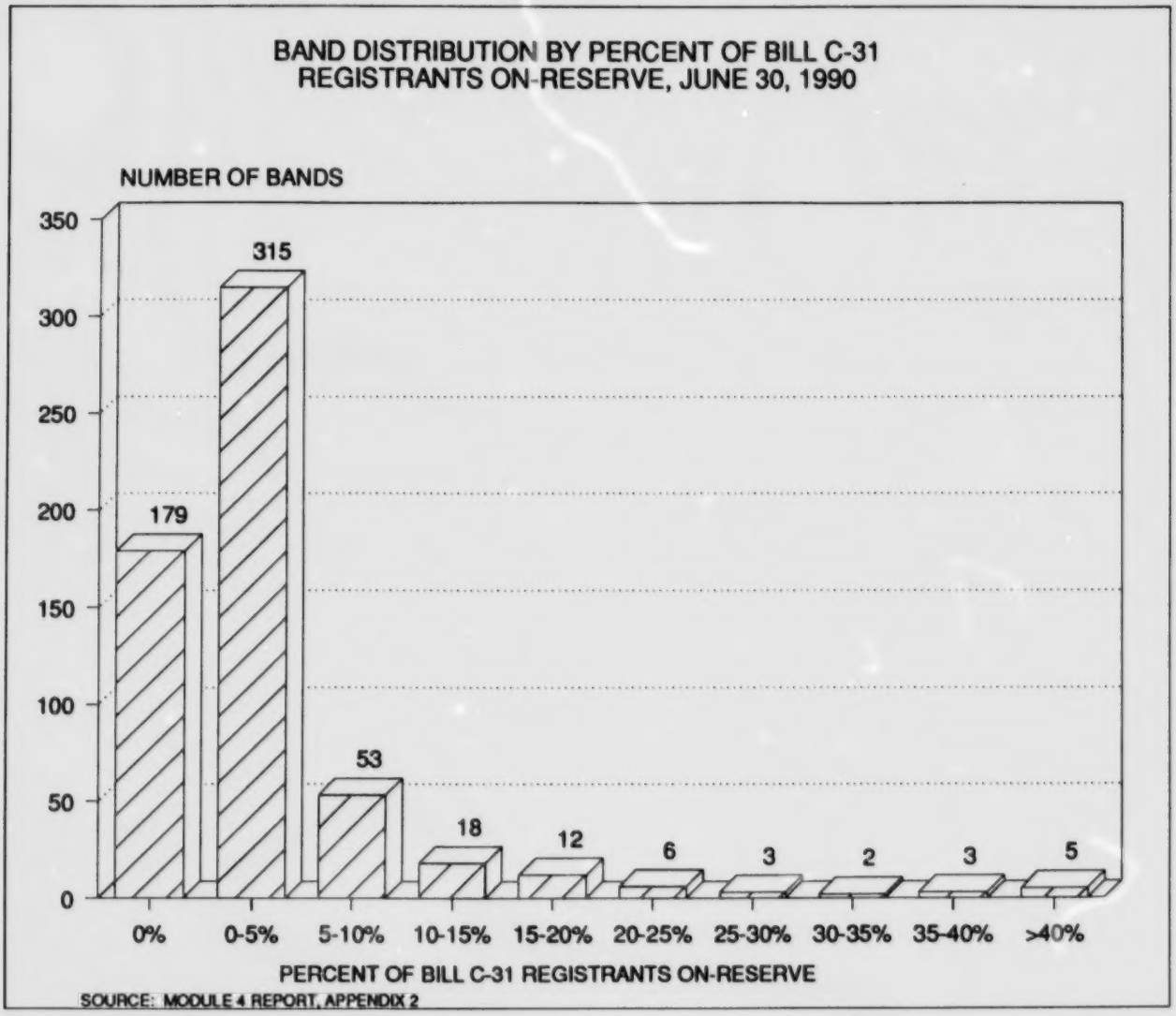
When the on-reserve impacts of Bill C-31 are considered separately, 62% of bands (368 bands) had on-reserve Bill C-31 registrants numbering 10% or less of their on-reserve band population. Eight per cent of bands (49 bands) had on-reserve populations in which more than 10% were Bill C-31 registrants. Finally, 30% (179 bands) had no registrants living on-reserve.

Exhibit III-4 shows the relatively low proportion of Bill C-31 registrants living on-reserve in most bands across Canada. The typical band has either no on-reserve registrants or on-reserve registrants represent 0 to 5 per cent of the total band population. This contrasts with the situation in a small number of bands where Bill C-31 registrants reach quite significant proportions -- more than 40% in the case of 5 bands. This variation is related directly to differences in the impacts on bands and communities as reflected in the demand for band services and programs and the perception of social and cultural impacts.

IMPACTS TO DATE ON BANDS AND COMMUNITIES

One of the views encountered most frequently in the study was that the major impact of Bill C-31 at the reserve level has probably not yet been felt. Respondents anticipate future impacts in most program areas, although not at the same level and not in all bands.

EXHIBIT III-4 **Band Distribution by Percent of Bill C-31 Registrants On-Reserve, June 30, 1990**



Many bands expressed serious concerns about what the future impacts might be. The concerns centered especially on housing, education, employment and social services.

These concerns about anticipated impacts contrast with the experience reported and observed to date. As will be seen in the following section, the extent and level of program impacts vary greatly from band to band. In general, few bands and reserve communities have reported major impacts on programs.

Extent and Level of Program Impacts

The study produced two types of quantifiable information on the range of program areas affected by Bill C-31, one from the case studies, another from the telephone survey of bands. Exhibit III-5 presents a synthesis of the impacts as reported to researchers conducting the case studies. Opinions were reviewed in light of the available demographic data as well as on-site observation. The impacts reported relate to activities on-reserve.

EXHIBIT III-5 Distribution of Case Study Bands and Communities Reporting Program Area Impacts

Number of Program Areas Affected by Bill C-31	Number of Bands Reporting
None	10
1 program area	6
2 program areas	10
3 program areas	5
4 program areas	3
5 program areas	5
6 program areas	2
7 program areas	1
8 program areas	1
9 program areas	2

Exhibit III-5 shows the distribution of bands and communities according to the number of program areas affected. The most striking finding is the unevenness of the effects of Bill C-31. In 10 of the 45 case study bands, no program areas were reported as affected; a further 16 bands reported impacts in only one or two program areas.

Several explanations exist for why some bands reported little or no program impact: some have few or no Bill C-31 registrants residing on reserve (in some cases because of exclusionary membership rules); in other cases, registrants have simply not moved to reserves in large numbers. In other cases, significant numbers of C-31 registrants may already have lived on the reserve or in an adjacent community and have used community facilities such as a band school or health centre. In these situations there is likely to have been little perceived impact, as these registrants are not "new" to the band.

Generally, bands and communities with a higher number of Bill C-31 registrants reported impacts in more program areas. If effects on three or more program areas is considered to define the "higher-impact" bands and communities, the relationship with Bill C-31 registration is generally established. For example, 20 of the 45 case study bands reported impacts in three or more program areas; of these, the vast majority had a Bill C-31 population that was equal to or greater than 10% of the total band population. However, this relationship is not the full explanation,[1] since more than a third of bands with significant ratios of registrants to total band population reported little effect of Bill C-31.

The socio-economic situation of bands and communities before Bill C-31 likely plays some part in explaining impacts, granting that it is difficult to isolate the impact of Bill C-31 from other changes that have occurred since the Bill's enactment. For example, some bands that recorded increases in staff numbers and workloads also assumed responsibility

[1] Overall, no consistent and significant association was found between the frequency and level of impact and remoteness of the community, the existence of a residency by-law, affiliation with a tribal council, or adherence to a treaty.

for program delivery simultaneously with the implementation of Bill C-31, and this would have been seen as a change even without Bill C-31. In at least one case, the impact of Bill C-31 was masked by a serious loss of resource revenues to the band over the same five-year period.

Exhibit III-6 presents information on the specific program areas most affected by Bill C-31, as reported by the telephone survey of bands. In virtually all areas, bands reporting through the telephone survey showed a higher frequency of impact than case study bands.[1]

Despite differences in the perceived extent of impact, there is broad consensus across all sources that housing is the greatest single program area affected by the implementation of Bill C-31. This program area is examined next in some detail.

Areas of Heaviest Perceived Impact on Program in Communities

Housing

Funding and subsidy support for the construction or renovation of houses is available from the Department and from the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) for on-reserve band members only. For new houses, the capital subsidy[2] currently ranges from $19,080 to $46,260 per unit, depending on the location and economic circumstances of the reserve. The average renovation subsidy is $6,000.

---

1 In some instances the difference was as great as 25%. The case studies provided the views of several respondents collected over a period of days, whereas the telephone survey captured the views of one person, in a matter of minutes. Moreover, the telephone survey results were derived from a systematic questionnaire directed almost exclusively defining and describing impacts. The fact that the majority of the telephone survey interviews were with band managers, who would be most likely to be aware of Bill C-31 impacts affecting membership lists, housing requests and other impacts with workload implications, may also account for the results.

2 Capital subsidy allowances are not meant to cover full construction costs. Bands and/or individuals are expected to fund the balance of construction costs from their own dollar and/or labour contributions, as well as from other government sources or loans made available by approved lenders and backed by ministerial loan guarantees.

EXHIBIT III-6 Band and Community Impacts by Program Area by Rank Order of Importance – Telephone Survey

Program Area	Percentage of Bands/ Communities Reporting an Impact	Percentage of Bands/ Communities Reporting Area as One of the Three Programs Where Impact was Greatest
Housing, and services for housing	76	66
Post-secondary education	55	35
Administration of membership and registration	70	29
Land	43	17
Social assistance	58	16
Band support	49	14
Secondary education	53	14
Health care	52	11
Kindergarten and elementary school	47	9
Economic development	45	8
Child and family care programs	45	7
Care for seniors	24	3
Programs for drug, alcohol and substance abuse	32	2
Policing and justice	20	1
Recreation and cultural programs	35	1

The Department also provides support and funding for the construction and maintenance of municipal-type services or infrastructure for housing. These services include access roads, water and sewage, electrification and special services such as flood and erosion control.

Prior to the passage of Bill C-31, the Department provided funding for about 2,400 new houses and 3,000 housing renovations annually. In recognition of additional needs for on-reserve housing, supplementary funding was provided for Bill C-31 registrants for housing assistance and

supportive infrastructure for bands. Funds for additional housing units are administered and delivered under the regular housing program. Bands must provide Bill C-31 families with adequate on-reserve shelter within 12 months of funding being made available, although not necessarily in the house built with the supplementary funds.

Since 1986-87, 13,374 funded housing units have been constructed on-reserve, of which 20% or 2,698 units were built with supplementary funds for Bill C-31. About half the Bill C-31 units were built in 1989-90.

Despite this level of activity, housing is the program area most frequently reported to be affected by Bill C-31. Only half the band case studies reported a discernible impact on housing, but for those reporting an impact the majority (19 of 22) reflected negative comments with respect to housing impacts.

The telephone survey of the 92 bands produced similar results: 76% of the bands reported an impact and 66% reported it as one of the three program areas most affected. In all provinces, 50% or more of the bands indicated housing to be one of the areas of greatest impact. The bands most frequently reporting impacts on housing were those with total and on-reserve populations in the mid-size range.[1] Also, the further a band is located from a service centre, the less likely it is to report experiencing an impact on housing.

Seventeen per cent of the 92 bands participating in the telephone survey indicated that land was a high-impact area. Five of eleven tribal councils mentioned housing as the most frequent problem resulting from Bill C-31. In the opinion of tribal council executives, the housing situation created a negative feeling towards Bill C-31 as a whole.

---

[1] Mid-size is defined as 301 to 800 for total population, and 151 to 500 for on-reserve population.

Housing is an area where, as a result of applications from individuals,[1] applications by bands to the Department for Bill C-31 funds, and controversy over these processes, present and future impacts are highly visible. For most other on-reserve services, the focus tends to be on present impacts. It is the "waiting list" process that makes the future impact so evident in the housing area. It is also clear from those bands reporting no or small impacts (in terms of numbers of Bill C-31 registrants seeking housing in reserve communities) that housing is still a major issue, and that potential demand for housing from Bill C-31 registrants is a major fear.

In this respect, housing assumes greater significance than the other programs, because its availability serves as a "gateway" for moving to a reserve and to the other services offered there. On some reserves, the lack of available housing has tended to offset the impact of Bill C-31 on other programs.

A number of bands indicated that the movement of Bill C-31 registrants to reserves had been delayed because of insufficient funding to meet all housing demand. Since most programs and benefits apart from non-insured health benefits and post-secondary education assistance are available only to band members who live on-reserve, the impact of registrants on other programs was less than it would have been had housing been available to meet the demands to date.

Bill C-31 has created additional pressure on the availability of serviced land and other land for housing and created some land use conflicts within bands. The problems noted were of three types: insufficient land suitable for residential construction; a shortage of serviced sites; and pressure on land not reserved for housing use.

---

[1] Nineteen per cent of registrants not living on-reserve reported in the telephone survey that they had contacted a band office concerning housing.

Most of the housing-related issues existed in various degrees in bands before Bill-31 was passed.[1] The effect of the amendments was to compound these issues, as follows:

- Many bands already experienced difficulties in assigning families housing, particularly new housing. For some of them, the separate housing funding for Bill C-31 registrants introduced new allocation problems.
- The question of fairness in allocating houses and the friction it caused between registrants and original band members was noted by over one-third of case study bands and about one-fifth of telephone survey bands.
- Bill C-31 increased the number of band members seeking housing funding, particularly the portion not funded by the Department or CMHC.
- Where bands had to establish housing for Bill C-31 registrants, the demand for skilled planning and construction supervision staff increased. Some bands drew funds from other programs, to the detriment of those other programs.

Post-Secondary Education

Next to housing, post-secondary education was the program area most frequently mentioned as affected by Bill C-31. Half of the 45 case studies reported a discernible impact in this area, and for those so reporting most found the effects on bands to be negative. The telephone survey indicated that, for about a third of bands, post-secondary education was one of the three program areas most affected.

The impacts on the individuals receiving funding for post-secondary education were positive; as noted earlier, $71 million in PSSSP funds were spent on Bill C-31 registrants from 1985 to 1990. However, the

---

[1] The major problems identified were limitations on the funds available from the Department and CMHC, and the cessation of CEIC labour funds, which were used in the past to make up "unfunded" portions of house construction costs; and the lack of alternative resources in most bands (either band sources or individuals) to make up unfunded portions of house construction costs.

negative effects were mainly the perceived of increase in competition for funding. Whether based in fact or not, this affected perceptions of fairness in the distribution of the funds and the difficulty of assessing applicants. Both band managers and tribal councils were concerned about funding and increased workloads as a result. This is reflected in the fact that identification of an impact in this area was associated with both a large absolute number (more than 100 Bill C-31 registrants in the band) and a relatively large proportion of registrants (more than 10% of the total band population).

The study did not find that regular band members were being denied funding. Denial of funding hinges on course or academic requirements and the timeliness of the application. However, some students, not just Bill C-31 registrants, reported having become discouraged by the slowness of approvals (students who find out too late in the year whether they qualify may have been unable to make arrangements to attend even when they were admitted). The problem for Bill C-31 students is exacerbated by the fact that in some cases applications for PSSSP to bands came from people they did not know, which made dealing with them difficult.

It is not easy to disentangle perceptions of the effects of Bill C-31. On the one hand, some members of bands felt that Bill C-31 registrants received preferential treatment, believing that Bill C-31 registrants received funding more easily and faster than other band members. Others felt that registrants were motivated to succeed in post-secondary education to a greater degree than regular band members, and thus presumably had a better chance of obtaining funding.

Administration of Membership and Registration

The workload of the Department increased significantly as a result of Bill C-31. Representatives of nine aboriginal service organizations expressed a strong sense of frustration with the additional workload

Bill C-31 caused for them. Bill C-31 applicants typically required assistance in completing application documents, meeting eligibility requirements, obtaining and providing information about benefits, arranging contacts with bands and family members, and general problem solving. All the aboriginal service organizations reported that the government did not provide sufficient resources to inform people about the amendments.

Interviews with band representatives revealed a significant impact at the band level as well.[1] Most comments centered on the slowness of the process and the difficulty of verifying the authenticity of Bill C-31 registrants. At the band level, the most frequently reported problem related to the administration of membership and membership rules. Nearly two-fifths (39%) of the bands in Canada have now assumed control of their membership. Generally, only regular band members were involved in developing and voting on these rules.

To date approximately $4 million has been allocated to 526 bands to defray the costs of developing membership rules. This represents an average grant of about $7,778 per band. Seventy-six per cent of the 232 bands that assumed control over their membership were granted an additional $1.6 million, an average of about $9,375 per band, for implementation purposes. All bands that applied for funding funds received them. The most frequently reported problem relating to the administration of membership by bands was inadequate funding. Ongoing requirements of maintaining the membership list are not funded, and this was reported as a problem in some cases.

---

[1] Seventy per cent of respondents to the telephone survey of bands reported an impact and 29% reported it as one of the three program areas where the impact was greatest.

Health Care Services

The program area with the most positive benefits to Bill C-31 registrants was health care services. Non-insured health benefits (NIHB) for Bill C-31 registrants have totalled more than $100 million since 1985.

Generally it is not necessary for status Indians to live on-reserve to gain access to medical services and benefits. For this reason, as the aboriginal hearings reported, newly registered people have been able to acquire the necessary care and assistance.[1] Even though problems associated with access to health care benefits were reported -- delays in coverage or sudden discontinuance of coverage -- many registrants indicated that health care benefits are a positive impact of Bill C-31.

The negative impacts were mainly on band administrators. In many cases, bands administer their own community health programs, but treatment services are provided by the provinces or private practitioners who bill through provincial health service programs. Prior to their registration, most people were covered by provincial health insurance programs. Many Bill C-31 registrants did not realize that, to be eligible for supplementary health services paid for by Medical Services Branch, they had to reapply, providing proof of their change in status.

---

[1] Medical Services Branch (MSB) of National Health and Welfare Canada is responsible for the health of Canada's native people. It manages three major programs:

- Community Health Services: community preventive health and health promotion programs such as health education, immunization and nutrition counselling; emergency treatment services when not otherwise available from the provinces; benefits not covered by provincial health insurance for such items as prescription drugs, eyeglasses, prostheses and patient transportation (commonly called non-insured health benefits); and training of health personnel such as nurses and community health representatives (CHRs).
- Dental Health: preventive and education programs particularly aimed at school age children; diagnostic and examination services and dental treatment.
- Hospital Services: operation of seven general hospitals providing services ranging from primary to limited secondary levels of care; linkage with provincial and territorial health care systems and smaller MSB facilities such as nursing stations; and promotion of local, native involvement on hospital advisory boards.

Most of MSB's programming effort is directed to health education. These programs are frequently available to communities as a whole and are not restricted to status Indians.

Community health representatives now spend more time answering inquiries about services and benefits, filling in forms and dealing with medical card applications. This has meant less time available for preventive care and educational programs. One example of the complexity is the concern with medical transportation in situations where bands have assumed this responsibility. Bands now monitor the eligibility of people they bring in for medical treatment to avoid the risk of not being reimbursed for costs incurred.

Social Assistance

Although the majority of case study bands reported no discernible impact, a number of bands and communities experienced negative impacts as a result of a significant influx of social assistance cases, especially where work is seasonal. The influx is reflected in the level of social assistance expenditures -- more than $40 million in total between 1985 and 1990 -- for Bill C-31 registrants.

Misunderstandings regarding eligibility for social assistance may account for the workload effects reported by band administrators. Confusion occurs where members not living on-reserve think they are eligible to receive social assistance payments from the band, but are not. This creates problems especially where the band has to refuse members living in a community adjacent to the reserve. Another type of misunderstanding involves women who have been reinstated, but whose husbands are not status Indian and are therefore not eligible.

Elementary and Secondary Education

Respondents to the band and community studies reported both a lower frequency and a lower level of impact for kindergarten, elementary and secondary education than for post-secondary education. This is also reflected in the fact that expenditures on Bill C-31 registrants

represented 3% of total expenditures on elementary and secondary education ($11.5 million in total since 1985).

Band schools report that Bill C-31 students have increased school enrollment at all levels, but the effect has been greater at the secondary than at the elementary level. Given that band schools are typically accessible to on reserve residents, the increase varies greatly according to numbers of Bill C-31 registrants moving to reserve.

Five tribal councils mentioned elementary or secondary education as one of the areas most affected by Bill C-31. Most were concerned about funding levels and increased workloads.

Other Programs

Child and family care (child welfare), care for seniors (adult care) and, to a limited extent, daycare were examined. Care for seniors and daycare were not reported to be areas of impact to any significant degree. Few bands appear to have exercised their new powers with respect to liquor by-laws.

COMMON PROGRAM IMPACTS

Running throughout the study of impacts on Indian bands, communities and tribal councils are two themes:

- Concern about variations in eligibility for services depending on the program.
- Impacts on the workloads of band managers, tribal councils and aboriginal service organizations.

Eligibility for Services

Eligibility for services for Bill C-31 registrants varies between programs. The major distinction relates to eligibility according to residence on- or off-reserve. NIHB and PSSSP are available to all registered Indians, while most other programs are available only to status Indians residing on reserves.

Timing of the eligibility also varies by program. Medical expenses, for example, are covered from the date of the registrant's **application**, whereas education programs since 1988 are covered as of the **date of registration**.

Confusion over the rules governing services may lead to missed opportunities for registrants in the view of several aboriginal service organizations. Part of the problem is that band administrators may not be fully aware of the eligibility rules. The general lack of knowledge on the part of band officials causes problems for band management and resentment among band members.

Staffing and Workloads

Both the band case studies and the telephone survey of bands reported an increase in the workload of band staff. Of the 45 case study bands, 22 reported an increase, 6 stated that it was because of Bill C-31, and 16 attributed it to other reasons, primarily the assumption of additional program delivery responsibilities from the Department and an increase in the birth rate. The telephone survey indicated that about one-quarter of the bands had experienced increases related to Bill C-31, mainly because of increases in education and membership administration, housing, or administrative requirements generally.

Twenty-one per cent of the telephone survey bands reported converting some staff positions from part-time to full-time. Nine tribal councils

reported no change in staff numbers over the past five years attributable directly to Bill C-31.

An additional $7.0 million was provided to bands and tribal councils over the last five years to account for workload increases.

ECONOMIC IMPACTS ON BANDS AND COMMUNITIES

With respect to the potential economic impacts of Bill C-31 on bands and communities, both negative and positive views were reported, in fairly similar proportions. In some communities both advantages and disadvantages were seen.

Most negative statements focused on jobs. Bill C-31 registrants were seen as a threat in the competition for the few jobs available on the reserve. Some respondents, however, questioned whether many Bill C-31 registrants would be likely to move to the reserve, because of the lack of jobs for them.

Among the positive comments was the following observation: because some Bill C-31 registrants are thought to be better educated and have better job skills, their move to the reserve -- though potentially socially disruptive -- would benefit the reserve by bringing a different outlook, different trades, new ideas, and contacts with people off the reserve.

POLITICAL AND LEGAL IMPACTS

To date, Bill C-31 is reported to have had only a minor effect on the political structure and activities of bands. In these cases the number of councillors has increased either solely or in part because of Bill C-31.

There are also situations where band governance procedures have changed because of Bill C-31 (for example, the band council meets more frequently). For the most part, however, few substantial changes have been reported. In fact, the study found that very few Bill C-31 registrants have become actively involved in band politics (although there are bands where this has occurred and others where registrants are part of the band administration).

A more pressing issue for some bands is the rights of registrants: their ability to run for chief and their influence on the existing political process. Where the presence of large numbers of Bill C-31 registrants is significant, concern for future impacts is evident.

Five bands reported legal aspects related to Bill C-31. No common thread exists among the cases. One case involved a legal suit over rights to distributions. The band had its first distribution in 1986, when some Bill C-31 registrants had not yet formally gained status. The suit was settled out of court. The band subsequently adopted a policy whereby all members, including Bill C-31 registrants, became entitled to distributions.

Another case involved two lawsuits and a possible third. The first suit set the band against the provisions of the Act: the band wanted the freedom to control its own membership. This litigation has sparked division within the band, which in turn has led to a second suit, against the band and the government over the slowness of the reinstatement process. Fears of litigation have caused at least two bands to delay developing membership rules and residence by-laws.

MAJOR IMPACTS ON BANDS AND COMMUNITIES

The following is a summary of the major impacts on bands and communities resulting from Bill C-31:

- The frequency and extent to which respondents in reserve communities reported impacts varied with the relative impact of Bill C-31 registrants on the on-reserve band population. While some bands remain virtually untouched by Bill C-31, others have experienced major changes, some positive, some negative. For most topics relating to the effects on bands and reserve communities, negative comments outnumbered positive observations.

- Many aboriginal people living in reserve communities do not believe that Bill C-31 is in their best interests. They view the Bill as a mechanism for assimilation.

- An undercurrent of resentment towards Bill C-31 registrants moving to reserves was reflected in fears that social problems will be created in reserve communities.

- Reaction to the NIHB benefits were positive, and many Bill C-31 registrants were pleased that Bill C-31 had addressed the unfairness inherent in the *Indian Act*.

- Some of the negative reactions relate to program and other impacts that have already been experienced. Housing, municipal-type services, and land are the program areas most frequently reported as affected. Other negative reactions had their origins in registrants' expectations based on incorrect information about the kind and level of services available to status Indians.

- Overall, the number of Bill C-31 registrants living on-reserve or moving to a reserve after registration has been relatively small. For 83% of bands, the effect of Bill C-31 has been an increase of 5% or less of their on-reserve non-Bill C-31 band population (or approximately 15 new members). However, a few bands have experienced major increases. These are the bands most concerned about the level of demand for programs and band services from new registrants. Others are concerned for effects in the future.

IV: IMPACTS ON OFF-RESERVE NATIVE COMMUNITIES

INTRODUCTION

It was recognized that Bill C-31 resulted in some residents of former Métis and non-status Indian communities becoming status Indians. For this reason case studies of off-reserve native communities where the impact was potentially great were included.

The communities were chosen for a variety of reasons, not necessarily because they were located close to bands. Rather, they were studied because they represented communities where at least one of the following factors was significant: a major redefinition of community boundaries had occurred; land claims or treaty rights were involved; heavy demands for off-reserve service delivery had been experienced; or effects on women and their families (family splitting) were especially prominent.

The case selection attempted to represent as many criteria as possible, along with a rough balance of regional representation.[1] Some of the communities were fairly remote, being accessible only by air or gravel road. Others, although in more northern regions of the country, could be considered small urban centres. Still other communities consisted of people who shared a community of interest or family ties but resided throughout a fairly large rural region.

---

[1] This study was administered by the NCC and the field work for the study was conducted by members of a Consultation Sub-Committee from NWAC, NCC and DIAND. The Quebec Community Study was conducted by a representative of the Quebec Native Women's Alliance. After completing the first case study together, interviewers conducted the remainder of the field work individually. The average amount of time to conduct the studies was four and a half days. Almost 100 interviews were conducted with a variety of people in the communities, including individuals seeking registration or recently registered; those who worked for service delivery, political, social or volunteer organizations; people in local or provincial government; and band councillors or staff. The ten case studies were conducted in the following areas: Maritimes (2), Quebec (1), Ontario (1), Manitoba (1), Saskatchewan (1), British Columbia (1), Northwest Territories (1), Alberta (2).

REACTIONS TO BILL C-31

The general reaction of people in off-reserve communities was very similar to that of people living on-reserve. The main difference was that off-reserve people reported a far greater problem of access to services.

The study found that band affiliation is confusing the issue of access to services. Some people who currently live in communities that are far away from the reserves in which they are registered were uncertain whether they would have to or could transfer their band membership to a nearby band in order to obtain reserve-based services.

Some newly registered Indian people experienced difficulties in exercising their rights.

ACCESS TO SERVICES

Most newly registered status Indians want to receive the services that are available to on-reserve residents. As these services are now restricted to on-reserve residents, many people consider moving to reserves. In most instances, they look to the reserve and the band close to the community where they now live.

A number of people in the off-reserve community study reported efforts to form their own bands. Those wishing to form new bands complain that their potential members are not able to gain access to the full range of services available to status Indians on-reserve. For those services available off-reserve, there are also problems. For example, in the case of the Post-Secondary Student Support Program -- which is available to status Indians off-reserve -- registrants find that devolution of administration for this program to the band level means that bands make decisions about the availability of this program to off-reserve

members. These members have no voting rights on-reserve and therefore have no role in the decision-making process. Thus, in situations where the Department's regional offices have devolved responsibility to bands, off-reserve Indians affiliated with these bands have difficulty accessing PSSSP funds. Those seeking to have their existing communities recognized as bands also expressed the desire to be self-governing separately from existing bands and reserve communities.

Case studies indicated that there is considerable confusion and anger with regard to the issue of access to services. Many off-reserve people had misconceptions about the quality and types of service that would be available to them as status Indians. Some think all band housing is free and that waiting lists for status Indians are short. Some have found that the delivery of services through provincial or territorial governments results in a quality of service less than that available to status Indians on-reserve. However, such comments may relate to problems arising from situations where one spouse has Indian status and the other does not.

OTHER EFFECTS

Off-reserve registrants are well positioned to observe the effects of control of band membership. Some have found that, though they are formally registered, the particular band membership code provides for a five-year probationary period during which individuals can vote in band elections, but are prohibited from running for office. This could be particularly frustrating for an individual who has always lived close to the reserve and has been involved in the community life of the reserve.

ORGANIZATIONAL CONCERNS FOR FUTURE SERVICE DELIVERY TO NON-RESERVE STATUS INDIANS

Problems related to service delivery to non-reserve status Indians were echoed in many of the interviews with aboriginal service organizations. Seven of the nine organizations argued strongly that the focus of departmental services and resources is currently aimed primarily at Bill C-31 registrants living on-reserve, whereas the majority of persons affected by Bill C-31 to date live off-reserve. Since many persons registered under Bill C-31 may choose not to return or move to a reserve, they argued that departmental services should be designed to meet the needs of a large and growing off-reserve status Indian population.

The nine aboriginal service organizations contacted report that they would like to play a more significant role in meeting the future need for service delivery to "the new generation of native people, which includes status people living off-reserve." They have requested that the Department work closely with them in planning how they might participate in delivering services to client groups residing off-reserve.

Eighteen aboriginal service organizations were provided a total of $3.5 million between 1985 and 1987 to assist with the implementation of Bill C-31 particularly by assisting applicants for registration. The nine organizations contacted reported that government funding failed to match the resources required to inform people about Bill C-31 amendments.

V. IMPACTS ON GOVERNMENT PROGRAMS

PROGRAM DEMAND AND EXPENDITURE CHANGES

A total of $338 million has been spent on the programs most affected by Bill C-31 between fiscal years 1985/86 and 1989/90.[1] These funds have been added to existing programs so that all status Indians are equally eligible to receive the benefits provided. Exhibit V-1 presents an overall summary of the major expenditures through 1989/90. The exhibit shows that 30% of the funds allocated over the period went to non-insured health benefits; 27% to housing; 21% to post-secondary education; and 13% to social assistance and services programs. The remaining 9% of expenditures was divided among economic development, band support funding, community infrastructure operations and maintenance, and elementary/secondary education.

The varying proportions allocated to these expenditure areas each year reflect changing program demands. The level of expenditure also changed. In 1985/86, total Bill C-31 expenditures were $3.5 million, obtained through supplementary estimates after the passage of the Bill. By 1989/90 they had reached $154.7 million.

Housing Programs

Capital expenditures for on-reserve housing represent the major on-reserve expenditure. Although housing continues to be an area of great demand among the on-reserve status population generally, as a result

---

[1] The information presented does not include all expenditures associated with the implementation of Bill C-31, only the most affected areas involving the main services and benefits are covered. All departmental expenditure data have been reviewed by the Finance Branch (DIAND), based on "vote control codes". Additional information on programs affected by Bill C-31 was collected from Health and Welfare Canada, and Canada Mortgage and Housing Corporation, as well as other government departments and outside organizations and agencies involved in delivering programs to status Indian individuals and communities.

EXHIBIT V-1 Total Expenditures in Identified Program Areas

Program Area	1985-86			1986-87			1987-88		
	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)
Housing - Capital	-	79,585		10,270	83,239	12.3%	15,292	93,802	16.3%
Non-Insured Health Benefits	2,538	135,085	1.9%	9,155	165,304	5.5%	20,123	193,781	10.4%
Post-Secondary Education	928	71,344	1.3%	5,440	93,442	5.8%	16,916	108,744	15.6%
Social Assistance	-	252,141	-	149	275,030	0.1%	920	309,406	0.3%
Elementary/Secondary Education	-	328,106	-	28	361,756	0.0%	38	376,304	0.0%
Community Infrastructure - Capital	-	106,479	-	592	121,295	0.5%	3,446	118,568	2.9%
Community Infrastructure - O&M	-	50,281	-	6	56,613	0.0%	107	69,283	0.2%
Social Services	-	73,882	-	-	90,854	0.0%	1,142	107,526	1.1%
Band Support Funding	-	83,799	-	287	87,322	0.3%	563	91,094	0.6%
Economic Development	-	65,503	-	-	71,369	-	-	54,303	-
TOTAL	3,466	1,246,205	0.3%	25,927	1,406,224	1.8%	58,547	1,522,811	3.8%

Program Area	1988-89			1989-90			Total: 1985-89			
	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	C-31/ Total (%)	Total (000)	C-31/ Total (%)
Housing - Capital	24,200	108,427	22.3%	40,794	138,160	29.5%	90,556	26.8%	503,213	18.0%
Non-Insured Health Benefits	31,847	212,164	15.0%	38,895	251,861	15.4%	102,558	30.3%	958,195	10.7%
Post-Secondary Education	19,690	120,629	16.3%	27,904	144,452	19.3%	70,878	21.0%	538,611	13.2%
Social Assistance	12,341	352,105	3.5%	26,919	391,213	6.9%	40,329	11.9%	1,579,895	2.6%
Elementary/Secondary Education	3,907	417,405	0.9%	7,522	472,810	1.6%	11,495	3.4%	1,956,381	0.6%
Community Infrastructure - Capital	341	121,016	0.3%	467	111,316	0.4%	4,846	1.4%	578,674	0.8%
Community Infrastructure - O&M	414	73,884	0.6%	790	73,137	1.1%	1,317	0.4%	323,198	0.4%
Social Services	327	124,377	0.3%	1,878	126,749	1.5%	3,347	1.0%	523,388	0.6%
Band Support Funding	2,582	92,129	2.8%	3,537	102,425	3.5%	6,969	2.1%	456,769	-
Economic Development	-	53,899	-	6,000	55,083	-	6,000	1.8%	300,157	-
TOTAL	95,649	1,676,035	5.7%	154,706	1,867,206	8.3%	338,295	100.0%	7,718,481	4.4%

Source: From Module 4 Report.

of the rapid population increase following passage of Bill C-31, extra funds ($91 million) were made available for Bill C-31 housing which, together with regular housing funds, totalled $424 million between 1986/87 and 1989/90. These expenditures resulted in 2,698 new units (of a total of 13,374 units) being funded.

Capital Facilities and Community Services Programs

The Department also funds capital construction as well as operations and maintenance costs of basic community facilities. The program funds on-reserve public services such as water, sanitation, electrification, roads, community buildings, fire protection and policing services, together with special services such as flood or erosion control. Capital expenditures on community infrastructure remained relatively constant at between $111 million and $121 million a year from 1986/87 to 1989/90. Expenditures on community infrastructure related to Bill C-31 totalled $5 million over this period.

Operations and maintenance expenditures associated with community infrastructure on-reserve have increased annually since 1984/85. Expenditures to date amounted to $1.3 million due to the increase in infrastructure.

While housing is the heaviest program expenditure on-reserve, the two areas of greatest program expenditure for registrants living off-reserve are non-insured health benefits (NIHB) and post-secondary education.

Non-Insured Health Benefits

About $103 million was spent for Bill C-31 registrants in the area of non-insured health benefits (NIHB) between 1985/86 and 1989/90.

Health and Welfare Canada (HWC) funds a number of health services for status Indians, including community health services, hospital services

and capital construction, environmental health, the National Native Alcohol and Drug Abuse Program (NNADAP), and the Non-Insured Health Benefits Program. Responsibility for delivery of these services rests with HWC. Where applicable, the Non-Insured Health Benefits Program covers the cost of provincial health insurance premiums and user fees.

Status Indians on-reserve and off-reserve are eligible for Non-Insured Health Benefits covering services not generally available through provincial health plans or other government programs. These services include prescription drugs, eyeglasses, dental care, and assistive and prosthetic devices, as approved by regional medical officers, as well as transportation costs to medical centres.

As shown in Exhibit V-1, expenditures made for Bill C-31 registrants as a proportion of total expenditures increased from $2.5 million (2% of a total of $135 million) in fiscal year 1985/86 to $39 million (15% of a total of $252 million) in 1989/90.

Post-Secondary Student Support Program

Through the Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) administered by its Education Branch, DIAND makes available financial and instructional assistance to encourage and support the participation of eligible status Indians in post-secondary courses of study.

PSSSP provides grants for tuition, including fees for registration, tutorials, initial professional certification and examination, and books and supplies, as well as travel and living expenses. In addition, support is made available to help status Indian students qualify for entrance to regular university and college programs through university and college entrance preparation programs. The Department also provides funds to both regional and status Indian post-secondary institutions for the design and delivery of post-secondary education programs.

In 1989/90, 3,562 status Indian students who were newly registered under Bill C-31 received $28 million in financial assistance for post-secondary education. These students represent 19% of all students (18,535) funded under PSSSP in 1989/90. Expenditures for Bill C-31 students funded under PSSSP totalled $71 million between 1985/86 and 1989/90, representing 13% of all expenditures under PSSSP.

Elementary and Secondary Education Programs

Through its Education Branch, the Department provided or funded a full range of elementary and secondary education services for about 88,158 status Indian students in 1989/90. This total includes 1,077 students who have status under Bill C-31 who were enrolled in elementary/secondary programs, counting school-age children who already resided on reserve together with school-age children who moved on-reserve when their status was reinstated. Direct expenditures for instruction and support services for Bill C-31 students increased from $0.03 million in 1986/87 to $7.5 million in 1989/90.

Social Assistance Program

The Social Assistance Program provides payments for basic necessities and non-recurring needs to low-income status Indians who meet a needs test. The program is directly administered on-reserve by about four-fifths of the bands (498 bands).

Social assistance payments for off-reserve status Indians not covered by provincial services are administered directly by the Department in Alberta and Saskatchewan, and on a cost-recovery basis by other provincial and municipal governments. Individuals or families registered under Bill C-31 must qualify for assistance under normal program guidelines. The Department transfers funds for social assistance programs to the provinces, and use of these funds is restricted to approved social development activities. Bill C-31 expenditures increased

appreciably from $149,000 in 1986/87 to more than $27 million in 1989/90. This was an increase in the proportion of all Bill C-31 expenditures represented by social assistance expenditures from 0.1% to 7%.

Social Services Programs

Social services programs, including child welfare services, adult care and a number of other services, are delivered through a combination of Indian Child Welfare Agencies providing services directly to bands and on-reserve services provided through provincial agencies with reimbursement by the Department. Expenditures on social services programs in support of Bill C-31 registrants totalled $3.3 million between 1987/88 and 1989/90.

Economic Development and Employment Programs

Prior to 1989, no additional economic development funds were made available as a result of the Bill C-31 amendments. While registrants may have benefited from the available economic development programs, the most probable impact was increased competition for existing budgetary resources.

Bill C-31 impacts on economic development and employment related mainly to programs administered by DIAND. In particular, the Indian Community Human Resource Strategy Program (ICHRS) was affected by Bill C-31 applicants gaining access to it.

The purpose of the ICHRS was to enable adult members of status Indian and Inuit communities to pursue initiatives in the areas of individual training, employment and entrepreneurial development. DIAND Economic Development funds were not identified specifically for Bill C-31 participants; consequently, statistics were not usually gathered separately. The exception was in 1988/89 when records included

reference to Bill C-31. It was found that 283 Bill C-31 registrants had used the ICHRS program.

In 1989, the Government of Canada introduced the Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS), a national strategy for aboriginal economic development designed to achieve significantly increased aboriginal participation in employment and business.

DIAND, Industry, Science and Technology Canada (ISTC) and Employment and Immigration Canada (EIC) share responsibility for implementing this strategy with funds dedicated on a continuing basis. DIAND funds resource development, sectoral institutions and Indian and Inuit communities through annual Community Economic Development Organizations (CEDO) allocations. Under the CEDO allocation, communities have full authority to determine the extent and type of investment they will undertake with respect to their annual economic development objectives. Programs and services delivered by ISTC and EIC were and continue to be available to all aboriginal people without regard to status or residence (on- or off-reserve).

Beginning in 1989/90, $6 million per year was added to DIAND Economic Development funds to respond to the impacts of Bill C-31.

Band Support Funding

Bill C-31 expenditures for band support funding exceeded a total of $6.9 million between 1986/87 and 1989/90. Band support funding is a formula-driven grant to all band councils enabling them to discharge their local government and trust responsibilities. Expenditures for this purpose represented 2.1% of total Bill C-31 expenditures from 1985 to 1989.

SUMMARY

Program expenditures for Bill C-31 registrants in key program areas have amounted to $338 million since 1985. These expenditures increased steadily from 0.3% of total program expenditures in 1985/86 (for the last two months of the fiscal year only) to approximately 8.3% in 1989/90. The four major areas of program expenditure are:

- Non-Insured Health Benefits, 30% of total Bill C-31 expenditures for 1985-1990.
- Housing and infrastructure, 27%.
- Post-secondary education, 21%.
- Social assistance and services/programs, 13%.

For 1989/90, additional funding of $72 million for DIAND, on top of its previous budget of $78 million, was approved by the federal government in recognition of the increase in population resulting from Bill C-31. Total program expenditures for Bill C-31 registrants in key program areas amounted to $155 million in 1989/90.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Indian and Northern Affairs Canada

RÉPERCUSSIONS DES MODIFICATIONS DE 1985 À LA LOI SUR LES INDIENS (PROJET DE LOI C-31)

RAPPORT SOMMAIRE

Canada

RÉPERCUSSIONS DES MODIFICATIONS APPORTÉES A LA *LOI SUR LES INDIENS* EN 1985 (PROJET DE LOI C-31)

RAPPORT SOMMAIRE

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1990.

QS-3495-000-BB-A1
Catalogue No. R32-104/5-1990
ISBN 0-662-57994-1

© Ministre des Approvisionnements et
Services Canada

TABLE DES MATIERES

Page

APERÇU i

INTRODUCTION 1

RÉPERCUSSIONS DE LA *LOI C-31* SUR LES NOUVEAUX INSCRITS 3

RÉPERCUSSIONS DE LA *LOI C-31* SUR LES BANDES ET LES COLLECTIVITÉS DES RÉSERVES 25

RÉPERCUSSIONS SUR LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES DE L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES 51

RÉPERCUSSIONS SUR LES PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT .. 55

APERÇU

En juin 1985, le Parlement a adopté une série de modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* connues sous le nom de *Loi C-31*. Ces modifications ont été promulguées avec l'accord de tous les partis afin de rendre la Loi conforme à la Charte canadienne des droits et libertés. La *Loi C-31* avait pour but d'éliminer de la Loi la discrimination fondée sur le sexe, de redonner le statut d'Indien et le droit d'appartenance à une bande aux personnes admissibles (en particulier aux femmes qui avaient perdu leur statut en raison de leur mariage à un non-Indien) et de permettre aux bandes de contrôler leur propre effectif.

Des dirigeants autochtones avaient annoncé avant l'adoption des modifications qu'un grand nombre de personnes demanderaient le statut d'Indien, et que l'augmentation de la population indienne aurait des répercussions sur les personnes, les collectivités, ainsi que les programmes et les ressources nécessaires.

En 1987, dans le rapport au Parlement que la *Loi C-31* l'obligeait à présenter, le ministre McKnight a promis pour 1990 une évaluation complète des répercussions.

En 1989, une étude a été entreprise afin de déterminer les répercussions et de créer une banque de renseignements fiables qui serait utilisée à la fois par le gouvernement et par les Autochtones. Cette étude a été mise sur pied et menée en collaboration avec des institutions autochtones du Canada, dont le Comité des chefs chargé de la citoyenneté, qui est affilié à l'Assemblée des Premières nations, l'Association des femmes autochtones du Canada, et le Conseil national des Autochtones du Canada, au cours d'un processus de consultation unique.

Une grande quantité d'informations, de statistiques et de témoignages ont été recueillis durant une année de recherche active. Les résultats ont été analysés et présentés dans quatre rapports de recherches. Le premier de ces rapports a été préparé de façon indépendante par les Autochtones; les trois autres ont été préparés par des experts-conseils dirigés par le Ministère et les Autochtones.

Le présent rapport résume les résultats importants de la recherche mais ne fait aucune recommandation afin de respecter l'intention de créer une banque de renseignements. Les rapports de recherche individuels présentent plus d'informations détaillées.

- **Profil des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31***

  La plupart des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* sont des femmes (58 %); sont instruits (43 % possèdent un diplôme d'études secondaires, 25 % ont terminé des études postsecondaires); ont un emploi (59 %); ont un revenu familial de plus de 25 000 $ (41 %); habitent à l'extérieur d'une réserve (90 %); et sont propriétaires de leur maison (55 %). Il est plus probable que les nouveaux inscrits qui habitent dans une réserve soient des hommes, sans emploi (20 % pour les résidants des réserves contre 12 % pour ceux qui habitent à l'extérieur de celles-ci) et membres d'un ménage comptant des enfants âgés de moins de 18 ans. La majorité des nouveaux inscrits a demandé le statut d'Indien par souci d'appartenance culturelle, d'identité personnelle et de justice.

RÉPERCUSSIONS

- **Les nouveaux inscrits font augmenter la population d'Indiens inscrits**

  Les modifications de la *Loi C-31* ont créé d'importants changements dans la population d'Indiens inscrits. En juin 1990, 75 761 demandes représentant 133 134 personnes avaient été faites. Cinquante-cinq pour cent d'entre elles (73 554 personnes) ont reçu ou recouvré le statut d'Indien. La population d'Indiens inscrits s'est accrue de 19 % en cinq ans uniquement en raison de la *Loi C-31*; elle a augmenté de 33 % si on tient compte de la croissance naturelle. Les femmes représentaient la majorité des personnes qui ont reçu le statut d'Indien (58 %) et en particulier, 77 % de celles qui ont recouvré leur statut.

  Le traitement d'un nombre aussi élevé de demandes dans un laps de temps aussi court a créé au début des retards et engendré des frustrations. Plus de la moitié du nombre total des demandes ont été soumises au cours des deux premières années, engendrant ainsi un arriéré dans le traitement des demandes qui a été éliminé vers 1990. Il existe encore des préoccupations quant au nombre de documents nécessaires pour prouver, dans les cas complexes, l'admissibilité en vertu de la Loi.

- **Les bandes et les collectivités sont touchées**

La population de plusieurs bandes a augmenté considérablement à cause des nouveaux inscrits tandis que celle d'autres bandes n'a pas été affectée. En moyenne, la population des bandes s'est accrue de 19 % en raison de l'inscription des nouveaux inscrits, même si 80 % des bandes comptent à l'intérieur de la réserve moins de 15 nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*.

Étant donné que la plupart des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* habitent à l'extérieur des réserves (90 %), le rapport entre le nombre de personnes habitant dans les réserves et celui des personnes vivant à l'extérieur de celles-ci a varié; de 70 contre 30 qu'il était en 1985, il est passé à 60 contre 40 en 1990. On estime que 4 600 des nouveaux inscrits habitaient dans une réserve en 1984 et que 2 700 autres s'y sont installés depuis 1985.

Dix-huit pour cent des nouveaux inscrits habitant à l'extérieur des réserves ont indiqué qu'il était possible qu'ils s'installent dans une réserve au cours des cinq prochaines années. Parmi toutes les personnes ayant indiqué la possibilité de déménager pour s'installer dans une réserve à un moment donné, 61 % n'avaient encore entrepris aucune démarche; 11 % en avaient fait la demande à une bande et 7% ont souligné qu'ils figuraient sur la liste d'attente pour l'obtention d'un logement.

Les dirigeants indiens et les membres des collectivités sont très préoccupés par l'encombrement éventuel des réserves et les perturbations que pourraient créer la venue de nouveaux arrivants.

- **Répercussions sur les secteurs clés des programmes**

  - **Le logement**

    On rapporte que le logement est le secteur de programme le plus touché par la *Loi C-31*. Jusqu'à maintenant, environ 2 700 nouvelles unités de logement destinées aux nouveaux inscrits résidant dans les réserves ont été subventionnées. Plus de 91 millions de dollars s'ajoutant au financement de base du programme ont été versés. La demande en habitation, qui se poursuivra vraisemblablement, est une question qui préoccupe fortement les bandes.

- **La santé**

  Plus de 56 % des nouveaux inscrits (qui habitent dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci) ont reçu des services de santé non assurés, tels que des médicaments d'ordonnance, des soins de la vue et des soins dentaires. Une somme totale de 103 millions de dollars a été accordée.

- **L'éducation postsecondaire**

  Le nombre d'inscriptions s'est nettement accru à cause des nouveaux inscrits (qui représentent 19 % du nombre d'étudiants du niveau postsecondaire en 1989-1990). Cette situation a été une source de préoccupations en ce qui concerne les charges de travail et l'équité de la répartition des fonds. Entre 1985 et 1990, 71 millions de dollars ont été versés pour les nouveaux inscrits, et les dépenses par étudiant s'élevaient en moyenne à 7 800 $ en 1989-1990.

- Parmi les autres secteurs touchés, mentionnons la charge de travail administrative des bandes, les exigences en matière de services sociaux, la gestion des terres et les occasions d'emploi.

Principales sources d'inquiétude

L'une des caractéristiques frappantes des audiences autochtones a été la vive inquiétude causée par les stipulations, le but et la mise en oeuvre de la *Loi C-31*. Bon nombre d'Autochtones vivant dans les réserves ne croient pas que la *Loi C-31* soit à leur avantage et ce, pour plusieurs raisons.

Les principales préoccupations sont les suivantes :

- **Discrimination dans les stipulations de la *Loi C-31***

  Les Autochtones sont très préoccupés du fait que, en éliminant les formes les plus sérieuses de discrimination, les modifications apportées à la Loi en introduisent d'autres. Par exemple, les bandes qui, en vertu de la Loi, contrôlent leur propre code d'appartenance peuvent maintenant réduire l'admissibilité à certains droits et avantages qui étaient auparavant accordés automatiquement en même temps que le statut d'Indien. Une

discrimination fondée sur le sexe existe toujours étant donné que dans certains cas les femmes qui, avant 1985, avaient perdu par mariage leur statut ne peuvent automatiquement le transmettre à leur enfants à la différence de leurs frères qui se sont mariés avant 1985.

- **Contrôle de l'effectif de la bande**

La Loi modifiée permet à une bande qui obtient un vote majoritaire de la part de tous ses électeurs admissibles de contrôler son propre effectif. Dans ces cas précis, le Ministère porte le nom de la personne au registre des Indiens, mais ne peut l'ajouter à la liste de bande ni lui assurer qu'elle pourra résider dans la réserve ou participer aux prises de décision de la collectivité. Ces stipulations sont jugées problématiques tant par les bandes que par les nouveaux inscrits. Certaines bandes considèrent trop restrictives les stipulations visant le transfert du contrôle de l'effectif. Des nouveaux inscrits, plus particulièrement ceux qui vivent dans des collectivités situées à l'extérieur des réserves, s'inquiètent du fait qu'ils peuvent être injustement exclus de la participation aux prises de décision de la bande dans le cas où des bandes ont des restrictions telles que l'obligation pour l'électeur de résider dans une réserve.

- **Craintes face à l'avenir**

L'ajout à la population déjà inscrite d'un grand nombre de nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* a provoqué plusieurs craintes dont celles de l'assimilation à la culture non autochtone, de l'inondation des collectivités par les nouveaux arrivants et de l'érosion de la culture traditionnelle. Toutefois, depuis 1987, le nombre total des requérants s'est accru à un rythme plus lent.

. **Réponse du gouvernement aux nouveaux besoins liés à la *Loi C-31***

- **Financement**

Au cours des cinq dernières années, en plus du financement des programmes réguliers, le gouvernement fédéral a versé plus de 338 millions de dollars en vue de répondre aux besoins des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*. La plus grande partie des dépenses a été consacrée à la santé (103 millions $), à l'habitation (91 millions $) et à l'éducation postsecondaire (71 millions $).

I. INTRODUCTION

CONTEXTE

En juin 1985, le Parlement adoptait une série de modifications de la *Loi sur les Indiens,* modifications connues sous le nom de projet de loi C-31. Ce projet de loi visait avant tout à éliminer de la Loi la discrimination fondée sur le sexe, à redonner le statut d'Indien et le droit d'appartenance à une bande aux personnes admissibles (particulièrement aux femmes qui avaient perdu leur statut en raison de leur mariage à un non-Indien) et à permettre aux bandes de décider de leur propre effectif.

La *Loi C-31* exigeait la présentation au Parlement, en 1987, d'un rapport de suivi sur la mise en oeuvre des modifications de 1985. Selon le rapport déposé en juin 1987 par le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, seul un petit nombre de personnes étaient revenues vivre dans les réserves et il semblait trop tôt pour mesurer avec précision les répercussions de la *Loi C-31.* De nombreux dirigeants autochtones ont alors exprimé leurs inquiétudes : un grand nombre de personnes devenues admissibles grâce aux modifications découlant de la *Loi C-31* étaient attendues dans les réserves et cette situation leur imposerait un lourd fardeau, compte tenu des ressources disponibles. Reconnaissant le besoin d'une évaluation plus poussée des répercussions de la *Loi C-31*, le Ministre de l'époque a promis d'entreprendre une étude approfondie et de présenter un nouveau rapport au Parlement en 1990.

C'est à l'été de 1989 qu'on a établi les modalités d'une étude des répercussions de la *Loi C-31*, étude qui a permis de réunir les éléments de base du présent sommaire et des quatre documents présentés à l'appui. Le rapport sommaire documente et évalue les effets des modifications de 1985 sur les Autochtones et leurs collectivités. L'étude porte sur tous les secteurs du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) qui ont été touchés ainsi que sur d'autres programmes fédéraux pertinents.

Afin que l'étude tienne compte des points de vue des Autochtones, le Ministère a créé un comité mixte de consultation où siègent des représentants des principaux organismes autochtones nationaux, y compris le Comité des chefs chargé de la citoyenneté (CCC), affilié à l'Assemblée des Premières nations (APN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC). Ce comité de consultation a participé à la conception et à la planification de l'étude, ainsi qu'à la mise en oeuvre des modules, à la collecte et à l'analyse des données, et à la préparation du rapport.

L'étude a été répartie en quatre modules de recherche :

Module 1 : Enquête nationale auprès des Autochtones afin de documenter les récits personnels et les informations de base recueillis lors d'audiences tenues dans 19 centres du Canada.

Module 2 : Sondage auprès des nouveaux inscrits, c'est-à-dire un sondage auprès d'environ 2 000 personnes qui ont obtenu le statut d'Indien en vertu de la *Loi C-31*.

Module 3 : Étude des bandes et des collectivités, comprenant des études de cas réalisées auprès de 45 collectivités vivant dans les réserves et de 10 collectivités vivant hors des réserves ainsi qu'un sondage par téléphone auprès des fonctionnaires de 92 bandes et de 11 conseils tribaux.

Module 4 : Renseignements sur les programmes du gouvernement et statistiques pour expliquer les répercussions de la *Loi C-31* sur les programmes du gouvernement fédéral qui touchent les Indiens inscrits et les bandes.

STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport résume les quatre modules. Il s'agit d'une présentation générale des impressions et des répercussions de la *Loi C-31*, à partir de données tant quantitatives que qualitatives. Le rapport présente d'abord les répercussions sur les personnes inscrites, évaluées d'après leurs conditions de vie. Il examine ensuite les retombées de la Loi sur les bandes et sur les collectivités, en tenant compte particulièrement des changements survenus dans l'effectif des bandes et des conséquences sur les personnes qui habitent dans les réserves. Les effets de la Loi sur certaines collectivités autochtones vivant hors des réserves ont fait l'objet d'une étude séparée. Enfin, le rapport présente les répercussions de la Loi sur les programmes gouvernementaux, évaluées en fonction de l'évolution des dépenses des programmes.

L'étude a été planifiée de façon à présenter les répercussions à partir de différentes méthodes de recherche, bien que dans certains cas, l'information provienne d'une source unique. Certaines restrictions entourent les renseignements recueillis lors d'études individuelles – notamment le faible nombre de participants au sondage mené auprès des conseils tribaux ou le manque de précision des répondants qui ont participé aux études de cas au sein des bandes – mais lorsque les résultats se recoupent, comme c'est souvent le cas, leur validité s'en trouve renforcée.

II. RÉPERCUSSIONS DE LA *LOI C-31* SUR LES NOUVEAUX INSCRITS

INTRODUCTION

Le processus d'inscription

Par suite des modifications de 1985 apportées à la *Loi sur les Indiens,* les personnes qui avaient perdu ou s'étaient vu refuser le statut d'Indien en raison des dispositions discriminatoires contenues dans l'ancienne Loi ont obtenu le droit de présenter une demande d'inscription. La *Loi sur les Indiens* stipule que le MAINC doit tenir un Registre des Indiens, les demandes d'inscription devant être adressées au registraire. Les personnes dont le nom est consigné au Registre ont le statut d'Indien. L'admissibilité à l'inscription et aux droits est déterminée par l'article 6 de la Loi modifiée.

En vertu de la *Loi sur les Indiens* modifiée, les personnes admissibles au statut d'Indien sont les suivantes : 1) les femmes qui ont perdu leur statut en épousant un homme non inscrit; 2) les personnes qui ont perdu leur statut ou se sont vu refuser celui-ci en raison de toute autre disposition discriminatoire de l'ancienne *Loi sur les Indiens;* 3) les personnes qui ont perdu leur statut pour cause d'émancipation; et 4) les enfants des personnes touchées par l'une ou l'autre des catégories précédentes.

Les modifications apportées à la *Loi C-31* permettent l'inscription ou le rétablissement du statut d'Indien des personnes qui l'ont perdu en raison des dispositions discriminatoires de l'ancienne *Loi sur les Indiens* ou pour cause d'émancipation. La *Loi C-31* accorde le statut d'Indien aux descendants si les deux parents jouissent du statut d'Indien en vertu de l'article 6(2) ou si au moins un parent jouit du statut d'Indien en vertu de l'article 6(1) de la *Loi sur les Indiens* modifiée. Les articles de la *Loi sur les Indiens* pertinents et leurs critères déterminants sont énumérés ci-dessous.

Articles de la *Loi sur les Indiens*	Critères déterminants
6(1)(b)	Admissibilité en vertu de l'ancienne *Loi sur les Indiens*
6(1)(b)	Admissibilité en vertu de la déclaration d'une nouvelle bande par le G.E.C.
6(1)(c)	Rétablissement en vertu d'une demande
6(1)(d)	Émancipation en vertu d'une demande
6(1)(e)	Autres émancipations
6(1)(f)	Deux parents admissibles
6(2)	Un seul parent admissible en vertu d'une des dispositions de l'article 6(1)

Définition de l'admissibilité

C'est le registraire qui a la responsabilité d'établir l'admissibilité d'une personne au statut d'Indien, selon les critères définis à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*. Les démarches comportent entre autres l'examen des dossiers du Ministère concernant la personne ou sa famille. Les dossiers consultés comprennent le Registre des Indiens, créé en vertu de la *Loi sur les Indiens* de 1951, où sont consignés les noms et les actes tels que les naissances, les décès et les mariages des personnes inscrites. Si on ne peut retrouver les renseignements requis dans le Registre, le Ministère doit alors effectuer des recherches plus poussées et plus longues dans les dossiers antérieurs à 1951, avant que d'autres renseignements ne puissent être demandés. Les demandes d'inscription incomplètes retardent les décisions; par exemple, il se peut que la demande n'indique pas le nom de la bande qui doit servir à retracer l'ascendance du requérant.

Complexité du processus d'inscription

Immédiatement après l'adoption de la *Loi C-31*, les organismes et les particuliers autochtones ont dénoncé fortement les modalités d'inscription. Leurs critiques portaient sur la nature complète des documents exigés et sur la lenteur du processus d'approbation. On jugeait que le Ministère avait grandement sous-estimé le nombre d'Autochtones requérant le statut d'Indien et l'appartenance à une bande -- dans les six mois qui ont suivi l'adoption de la Loi, plus de 21 000 demandes ont été présentées au nom d'environ 38 000 personnes. Les

Autochtones reprochent également au gouvernement d'avoir affecté trop peu de ressources au processus de demande d'inscription. La conclusion qu'ils en tirent : le système d'inscription en vertu de la *Loi C-31* est lourd et inefficace.

Les documents exigés pour prouver son admissibilité au statut d'Indien ont également fait l'objet de critiques. Selon le nombre de générations qui séparent un requérant de son ancêtre qui avait le statut d'Indien et était membre d'une bande, la preuve de ses origines peut être plus ou moins difficile à établir. Toutefois, dans certains cas, comme par exemple lorsque le requérant est le petit-fils d'une femme qui a perdu son statut et que le Ministère ne possède aucun dossier sur son cas, les demandes de documents restent presque toujours sans réponse.

Dans certaines situations sociales, les requérants peuvent avoir du mal à prouver leurs liens de parenté avec un ancêtre. Dans les cas où les requérants ont été incapables de produire les documents exigés et que les recherches dans les dossiers du Ministère ont échoué, le Registraire a accepté des déclarations sous serment comme preuve de lien de parenté et des affirmations des Anciens des collectivités indiennes comme preuve de l'appartenance passée à une bande. Dans certaines régions du Canada, aucun document ne prouve l'existence de certaines personnes et il est particulièrement difficile d'accepter des déclarations écrites sous serment dans les cas où les territoires des familles ou des tribus chevauchent des frontières provinciales, territoriales ou internationales.

Le processus s'est avéré particulièrement difficile pour les personnes d'origine indienne qui ont été élevées par des parents adoptifs. Si ces parents ne sont pas des Indiens, ces personnes peuvent avoir du mal à recouvrer leur statut, compte tenu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la confidentialité entourant les dossiers provinciaux d'adoption. Le rapport de l'enquête indique que les personnes qui ont été élevées loin de la collectivité où elles sont nées éprouvent également de sérieux problèmes à retracer leurs ancêtres, surtout dans les cas où leurs deux parents sont décédés. Lorsqu'une femme qui a le statut d'Indien donne naissance à un enfant naturel, elle doit prouver que le père est un Indien inscrit afin de pouvoir inscrire l'enfant en vertu de l'article 6(1). Par exemple, dans certains cas le père a refusé de reconnaître sa paternité par écrit. Ces réalités ont fait dire à plusieurs porte-parole, lors de l'enquête, qu'il fallait modifier les exigences en ce qui concerne les documents à présenter de façon à alléger la tâche des requérants.

En dépit des efforts déployés pour faire connaître les modalités d'inscription, la population connaît toujours mal les principales dispositions de la *Loi C-31*. Certains dirigeants de bande ne comprennent pas très bien les lignes directrices de la *Loi C-31* en matière d'admissibilité et ignorent habituellement les modifications apportées aux programmes.

Inquiétude au sujet de la discrimination en vertu de la Loi modifiée

La *Loi C-31* visait à éliminer les éléments de discrimination contenus dans la *Loi sur les Indiens* et qui allaient à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon les études de cas menées auprès des bandes et le rapport de l'enquête, la population craint que les modifications de la Loi, qui en éliminant les éléments les plus choquants de discrimination, en ont introduit d'autres.

L'argumentation va comme suit :

> « Autrefois, les Indiens inscrits avaient le droit d'appartenir à une bande et possédaient les droits concomitants suivants : voter lors de l'élection du chef et du conseil, poser sa candidature à des postes de fonctionnaires dans les réserves et bénéficier de tous les avantages réservés aux membres de la bande. Ces droits existent toujours pour les nouveaux inscrits aux termes de la *Loi C-31* mais ne sont pas nécessairement garantis puisqu'ils sont fonction des règles d'appartenance à une bande et de domicile qui peuvent maintenant être fixées par les bandes. »

Les audiences autochtones ont fait ressortir la présence d'une certaine discrimination liée à la « clause limitant la deuxième génération ». Cette clause, a-t-on affirmé, a contribué à la création de nouvelles classes d'Autochtones, et la discrimination fondée sur le sexe est tout simplement dissimulée dans la Loi. L'argument invoqué est le suivant :

> « Aux termes de l'article 6 de la *Loi sur les Indiens* modifiée, une personne dont seulement un parent a le droit de s'inscrire ou de se réinscrire relève désormais du paragraphe 6(2). Compte tenu des dispositions du paragraphe 6(2), une personne ne peut transmettre son statut d'Indien aux générations subséquentes que si son conjoint ou son partenaire possède également le statut d'Indien. »

La discrimination fondée sur le sexe n'a pas été entièrement éliminée de la *Loi C-31*. On continue de traiter inégalement les enfants de sexe masculin et de sexe féminin. Les femmes qui ont perdu leur statut d'Indien en se mariant avant 1985 ne peuvent le transmettre aux générations subséquentes, à la différence de leurs frères qui ont épousé des non-Indiennes avant 1985. Ces frères, leurs épouses non indiennes et leurs enfants sont automatiquement considérés comme membres de la bande alors que les enfants de leurs soeurs doivent demander leur inscription au Registre des Indiens. Dans le cas des bandes qui exerçaient déjà le contrôle de leur effectif avant le 28 juin 1987, les enfants de lignée féminine voient leur droit d'appartenance à la bande soumis à certaines conditions.

LES NOUVEAUX INSCRITS EN VERTU DE LA *LOI C-31* DÉPASSENT LES 73 000

Les demandes d'inscription

Entre juin 1985, date à laquelle la Loi a été modifiée, et le 30 juin 1990, le Ministère a reçu 75 761 demandes d'inscription. Par le biais de ces demandes, 133 134 personnes sollicitaient leur inscription. Cinquante-cinq pour cent des requérants étaient des adultes; 45 % des mineurs.

Plus d'un quart (28 %) de toutes les demandes ont été reçues dans les six premiers mois suivant l'adoption de la *Loi C-31* et plus de la moitié (52 %) de toutes les demandes présentées l'ont été avant la fin de 1986. La figure II-1 indique qu'environ 2 200 demandes par trimestre sont présentées depuis le dernier trimestre de 1987.

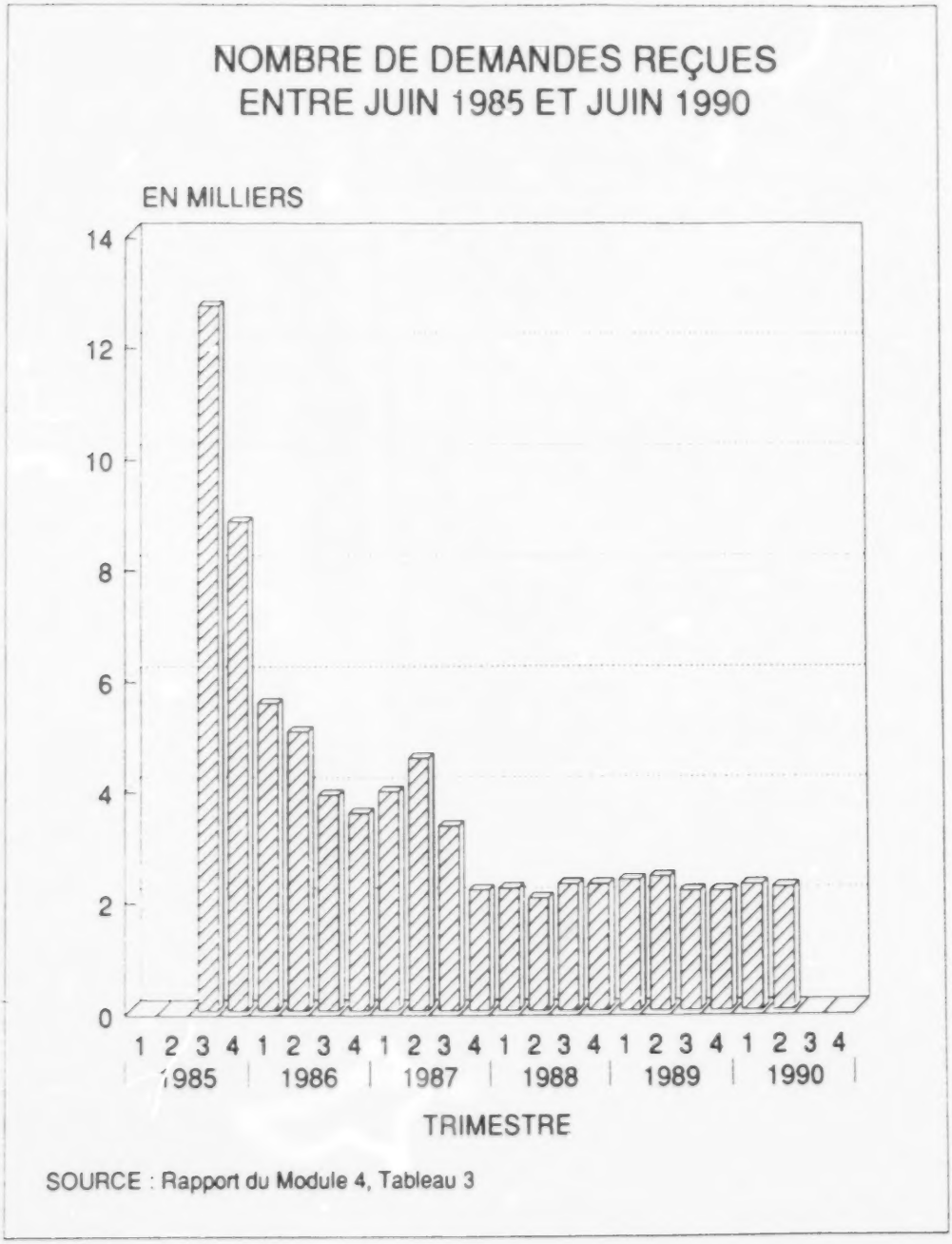
L'accumulation de demandes non traitées, touchant 33 000 personnes sollicitant leur inscription, qui avait été signalée dans le rapport de 1987 au Parlement, a effectivement été éliminée. Depuis septembre 1989, la direction responsable de ces dossiers arrive à répondre aux nouvelles demandes tout en traitant les arriérés. Au 30 juin 1990, 8 % des dossiers étaient toujours actifs et environ 2 % de tous les requérants avaient présenté des demandes qui n'avaient pas encore été examinées.

Principaux résultats des demandes d'inscription

Au milieu de 1990, 73 554 requérants, soit 55 % de toutes les personnes ayant demandé à s'inscrire, avaient reçu une réponse positive. Environ 67 % d'entre eux étaient des adultes et 58 % des femmes.

La figure II-2 illustre les résultats des demandes à compter du milieu de 1990 : 16 % des demandes ont été rejetées, 8 % sont toujours à l'étude, 9 % sont des dossiers inactifs et 12 % ont été versées à la catégorie « Autres dossiers complétés ». Cette dernière catégorie comprend les personnes déjà inscrites, celles qui ont été assujetties à d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* (par exemple les cas d'adoption), les personnes sans l'adresse postale donnée ou les personnes qui ont présenté deux demandes.

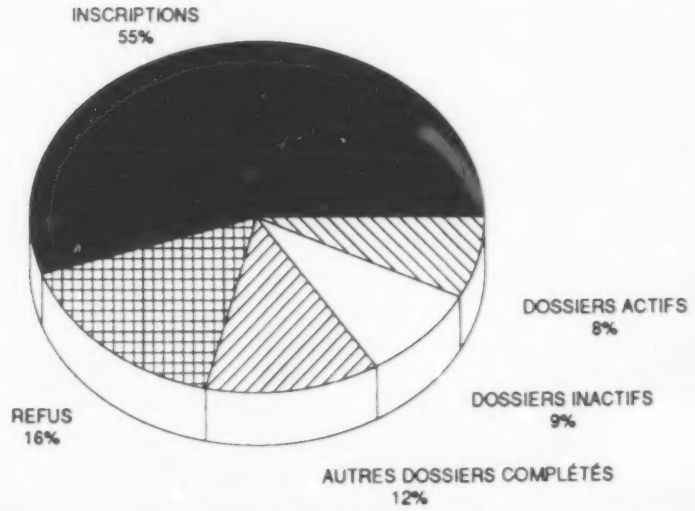
Figure II-1



SOURCE : Rapport du Module 4, Tableau 3

Figure II-2

RÉSULTATS DES DEMANDES D'INSCRIPTION
AU 30 JUIN 1990



NOMBRE TOTAL DE DEMANDES = 133 134

SOURCE : SIR, Rapport S3, 30 juin 1990

Le dossier d'environ 8 % des personnes ayant présenté une demande est encore ouvert; la majorité d'entre eux sont des dossiers en attente de documentation additionnelle réclamée au requérant. Certains cas peuvent demander de longues recherches dans les dossiers du Ministère, ou bien, des problèmes peuvent survenir à cause de la qualité et la quantité des dossiers du Ministère dans le cas d'une bande en particulier. Les dossiers inactifs sont ceux qui sont demeurés sans réponse après que le Ministère a expédié au moins deux demandes de renseignements additionnels. Avant qu'un dossier ne soit classé comme inactif, le Ministère expédie au moins deux demandes de renseignements et un avertissement final de l'état du dossier, sur une période de six mois. Un dossier inactif peut être réactivé si le requérant fournit de nouveaux renseignements.

Inscriptions et refus

Soixante pour cent des requérants ont été inscrits aux termes de l'article 6(2) de la Loi modifiée, qui stipule qu'une personne a droit à l'inscription si un de ses parents, vivant ou décédé, est inscrit, ou aurait droit à l'inscription aux termes de l'article 6(1). Viennent ensuite les inscriptions (23 %) aux termes de l'alinéa 6(1)c), qui rétablit les droits des personnes qui les ont perdus ou qui ont essuyé un refus à cause de dispositions discriminatoires dans l'ancienne Loi.

Les inscriptions se répartissent en deux grandes catégories : les rétablissements (qui touchent les personnes ayant déjà été inscrites et qui ont perdu leur statut aux termes de la Loi antérieure) et les premières inscriptions[1]. Au 30 juin 1990, on comptait 18 493 rétablissements représentant 25 % du nombre total d'inscriptions en vertu de la *Loi C-31*. Environ les trois quarts des personnes bénéficiant du rétablissement étaient des femmes qui avaient perdu leur statut suite à leur mariage avec des non-Indiens.

Au 30 juin 1990, l'on comptait 55 061 premières inscriptions, principalement des enfants et, lorsqu'admissibles, les petits-enfants de personnes dont le statut avait été rétabli en vertu de la *Loi C-31*. Les quatre cinquièmes (81 %) des nouveaux inscrits étaient des enfants ayant seulement un parent admissible en vertu de l'article 6(1).

---

[1] Ces deux catégories constituant les « nouveaux inscrits » aux fins du présent rapport.

Entre juin 1985 et le 30 juin 1990, quelque 21 397 demandes, soit 16 % du total, ont été rejetées. Environ les trois quarts des demandes refusées l'ont été en vertu de l'article 6(2) de la Loi stipulant que les personnes qui sollicitent leur inscription doivent démontrer qu'un de leurs parents, vivant ou décédé, est inscrit ou aurait droit à l'inscription en vertu de l'article 6(1).

Au 30 juin 1990, 476 protestations contre les décisions du registraire avaient été enregistrées. Ces protestations se répartissent en deux catégories : les protestations alléguant que le registraire n'a pas interprété correctement la *Loi sur les Indiens* telle qu'elle se présentait avant le 17 avril 1985 (51 cas), et les protestations portant sur les dispositions de la *Loi sur les Indiens* telle que modifiée en 1985 (331 cas). De plus, 94 autres protestations ont été déclarées non fondées.

Répercussions des inscriptions sur la population des Indiens inscrits

L'inscription d'un aussi grand nombre de personnes nouvellement inscrites en un court laps de temps, cinq ans seulement, a considérablement modifié la composition générale de la population indienne au Canada. Les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* représentent maintenant environ 15 % de l'ensemble de la population indienne inscrite[2] qui, au 30 juin 1990, comptait 478 355 membres.

Entre le 31 décembre 1985 et le 30 juin 1990, l'ensemble de la population indienne inscrite s'est accrue de 118 114 personnes, ce qui représente une augmentation de 33 %. Cet accroissement s'explique par une augmentation naturelle de la population (14 %) et l'arrivée des nouveaux inscrits (19 %).

---

[2] Le MAINC utilise le Système d'inscription des Indiens (SII) pour maintenir le Registre officiel des Indiens. À des fins juridiques, cette base de données contient une liste permanente de tous les Indiens inscrits, c'est-à-dire qui possèdent le statut d'Indien. Au 30 juin 1990, le Registre des Indiens comptait 69 593 personnes réinscrites en vertu de la *Loi C-31*. Si on compare ce nombre au nombre d'inscriptions notées dans le Système d'information sur la réintégration (SIR), on note une différence de 3 961 personnes qui s'explique par le fait que le SII ne comprend pas les personnes admissibles en vertu de l'alinéa 6(1)a) de la *Loi sur les Indiens* modifiée, qui auraient pu s'inscrire même en l'absence de la *Loi C-31*. Les données du SII ont servi à calculer quelle proportion de l'ensemble de la population indienne inscrite représentaient les personnes réinscrites en vertu de la *Loi C-31*.

PROFIL DES NOUVEAUX INSCRITS EN VERTU DE LA *LOI C-31*

Qui sont les nouveaux inscrits aux termes de la *Loi C-31*? Où habitent-elles : principalement dans les réserves ou à l'extérieur des réserves? Quelles sont leurs principales caractéristiques socio-économiques? Certaines des réponses à ces questions se trouvent dans les dossiers du Ministère mais la majorité d'entre elles proviennent des résultats d'un sondage par téléphone auprès d'un échantillon de plus de 2 000 nouveaux inscrits adultes aux termes de la *Loi C-31*[3].

Les renseignements que possède le Ministère se fondent sur les rapports de bandes et indiquent qu'environ 10 % des nouveaux inscrits résidaient dans les réserves au 30 juin 1990. (D'après le sondage par téléphone réalisé en mai 1990, environ 8 % des nouveaux inscrits aux termes de la *Loi C-31* habitaient dans des réserves et sur des terres de la Couronne. À l'échelle nationale, la marge d'erreur est de ± 2 %.) Le sondage révèle qu'environ 26 % des nouveaux inscrits habitant dans des réserves ne l'ont jamais quittée, que 37 % sont venues s'installer dans les réserves en 1984 ou avant et que 37 % (soit environ 2 700 personnes) sont arrivées dans les réserves après l'adoption de la *Loi C-31*.

Le type de logement de la majorité des nouveaux inscrits aux termes de la *Loi C-31* diffère de celui de la plupart des Indiens inscrits au Canada. Avant l'adoption de la *Loi C-31*, la tendance de la population à habiter des réserves était évidente : déjà 30 personnes sur 70; en juin 1990, la tendance se confirmait alors que 40 personnes habitaient à l'extérieur des réserves contre 60 à l'intérieur.

---

[3] La population du sondage se définissait comme suit : les personnes âgées de 18 ans et plus qui se sont réinscrites le ou avant le 30 septembre 1989 aux termes de la *Loi C-31*. Étaient cependant exclues :

- Les nouveaux inscrits qui avaient moins de 18 ans au 30 septembre 1989.
- Les personnes dont l'inscription antérieure avait été confirmée suite à leur demande d'inscription aux termes de la *Loi C-31*. Cette catégorie comprend les personnes qui avaient droit au statut et qui étaient inscrites conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* avant l'adoption de la *Loi C-31* et dont les noms n'avaient jamais été rayés du Registre des Indiens.
- Les personnes de moins de 18 ans et les adultes juridiquement incompétents dont les demandes ont été présentées par d'autres personnes.
- Les personnes appartenant à des bandes « disparues ».

Voici le profil des nouveaux inscrits dont 58 % sont des femmes :

- **Éducation :** Chez les nouveaux inscrits adultes aux termes de la *Loi C-31*, le niveau d'éducation est élevé comparativement à l'ensemble de la population indienne inscrite : parmi les nouveaux inscrits, 43 % détiennent un diplôme d'études secondaires et 25 % un diplôme d'études postsecondaires. On constate une variation considérable selon la région : 21 % des nouveaux inscrits appartenant aux bandes dans le Nord et l'Alberta ont déclaré avoir fréquenté un établissement postsecondaire alors que ce pourcentage s'élève à 32 % au Québec.

- **Emploi :** Dans l'ensemble du Canada, 59 % des nouveaux inscrits adultes aux termes de la *Loi C-31* possédaient un emploi au moment du sondage, en mai 1990. Sept pour cent d'entre eux poursuivaient des études à temps plein, 12 % étaient au chômage et à la recherche d'un travail, et 21 % ne faisaient pas partie de la population active.

- **Composition des ménages :** Près de la moitié des nouveaux inscrits appartenaient à des ménages composés d'adultes seulement. La proportion de foyers monoparentaux était de 7 % à l'échelle nationale, avec de faibles variations régionales. Chez les nouveaux inscrits vivant avec un conjoint, environ les deux tiers avaient un conjoint non indien. Les ménages se composaient de 3, 4 personnes en moyenne, y compris la personne inscrite et tous les autres adultes et enfants de moins de 18 ans.

- **Propriété du logement :** Plus de la moitié des nouveaux inscrits se sont déclarées propriétaires de leur logement. La proportion de propriétaires est plus élevée que la moyenne dans le Nord (62 %), en Ontario (58 %) et en Colombie-Britannique (57 %).

- **Revenu des ménages :** Trente-huit pour cent des nouveaux inscrits ont déclaré un revenu de ménage inférieur à 25 000 $; 30 % ont indiqué que leur revenu se situait entre 25 000 $ et 50 000 $, et 11 % de tous les nouveaux inscrits ont déclaré un revenu supérieur à 50 000 $[4].

---

[4] Notons que 20 % des personnes interrogées ont refusé de répondre aux questions concernant le revenu.

Raisons motivant l'inscription ou le rétablissement

On a demandé aux répondants d'essayer de se souvenir à quel moment ils avaient demandé à obtenir ou recouvrer leur statut d'Indien et d'expliquer pourquoi il était important pour eux de faire cette demande. Tous les commentaires ont été consignés. Les raisons les plus souvent mentionnées avaient trait à l'identité personnelle (41 %), 21 % des répondants ont parlé de culture ou de sentiment d'appartenance. Dix-sept pour cent des nouveaux inscrits ont déclaré que la correction d'une injustice était une raison importante, tandis que 7 % ont fait allusion aux droits des Autochtones.

Les avantages accordés aux nouveaux inscrits ont également été relevés alors que 14 % des nouveaux inscrits ont mentionné les avantages et les subventions en matière d'éducation, et 12 % les avantages en matière de santé (les services de santé non assurés).

Cinq pour cent des nouveaux inscrits ont mentionné le retour à la réserve, et encore moins, entre 3 % et 4 %, ont mentionné l'accès à des logements dans des réserves ou d'autres avantages liés à la réserve comme des raisons motivant leur demande. La dernière catégorie de raisons avait trait aux familles des nouveaux inscrits : 9 % ont déclaré que leur famille avait présenté la demande en leur nom ou les avait incités à le faire, et 5 % ont affirmé qu'ils avaient présenté une demande pour le bénéfice de leurs enfants.

Les répondants âgés de plus de 25 ans invoquaient plus souvent que les plus jeunes, des facteurs tels que l'identité personnelle, la culture, et le besoin de corriger une injustice comme raisons de réclamer le statut d'Indien. Les plus jeunes se montraient plus intéressés aux avantages liés à l'éducation et étaient plus portés à déclarer que leur famille avait demandé le statut en leur nom ou les avait incités à le faire.

Profil des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* selon qu'ils vivent dans les réserves ou à l'extérieur des réserves

Grâce aux profils établis à partir du sondage par téléphone, on a pu comparer les caractéristiques démographiques des nouveaux inscrits selon qu'ils vivent dans les réserves ou à l'extérieur des réserves. Les principales différences sont les suivantes :

- Les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* qui vivent dans les réserves comptent une plus forte proportion d'hommes (43 % comparativement à 35 % chez les nouveaux inscrits habitant à l'extérieur des réserves).

- Les nouveaux inscrits habitant dans les réserves comptent un pourcentage plus élevé de chômeurs et à la recherche d'un travail (20 % comparativement à 12 %).

- Les nouveaux inscrits habitant dans les réserves sont plus susceptibles de vivre dans des ménages comprenant un conjoint et des enfants de moins de 18 ans que les personnes vivant à l'extérieur des réserves (47 % comparativement à 36 %) tandis que les résidants de l'extérieur des réserves sont plus susceptibles de vivre dans des ménages composés d'adultes seulement.

- Les nouveaux inscrits habitant dans les réserves ont un revenu moins élevé (en 1989, 46 % ont déclaré un revenu de 25 000 $ ou moins pour le ménage alors que ce même pourcentage est de 38 % chez la population vivant à l'extérieur des réserves).

- Lorsqu'on a fait des comparaisons entre les nouveaux inscrits vivant à l'extérieur des réserves selon la distance (en kilomètres) qui les séparait de leur bande d'appartenance peu de différences ont été signalées[5]. Cependant, les personnes habitant dans les régions périphériques (à moins de 25 kilomètres) avaient cependant tendance à déclarer un revenu du ménage moins élevé.

Intention de déménager dans une réserve

Aux nouveaux inscrits habitant à l'extérieur d'une réserve, on a posé trois questions au sujet de leur intention de déménager ou de revenir vivre dans une réserve. Les questions suivantes ont permis de préciser cette intention.

La première question ne faisait mention d'aucun délai : « Idéalement, aimeriez-vous habiter dans une réserve, c'est-à-dire dans une réserve ou sur une terre de la Couronne administrée par une bande? » Trente-deux pour cent des nouveaux inscrits vivant présentement à l'extérieur des réserves ont répondu « oui » et un autre 18 % ont donné une réponse conditionnelle.

---

[5] La population se divisait en trois groupes dont 24 % vivaient à moins de 25 kilomètres de la réserve de leur bande d'appartenance, 35 %, entre 25 et 299 kilomètres de la réserve, et 41 % à 300 kilomètres ou plus de la réserve.

On a ensuite demandé à tous les nouveaux inscrits qui habitent présentement à l'extérieur des réserves s'il y avait « une possibilité qu'ils retournent dans une réserve ou sur une terre de la Couronne un jour ou l'autre ». À cette question, un peu plus de la moitié des personnes interrogées (52 %) ont répondu par l'affirmative et 15 % ont dit être incertains.

Aux personnes ayant répondu « oui » ou « je ne sais pas » à la deuxième question, on a demandé quand ce déménagement ou ce retour pourrait se produire. Les résultats apparaissent à la figure II-3. Vingt-sept pour cent de ceux qui ont répondu qu'ils déménageraient peut-être dans une réserve, ont été incapables de déterminer quand ils le feraient. Dix-huit pour cent de l'ensemble des nouveaux inscrits ont déclaré avoir l'intention d'y retourner d'ici cinq ans (ce qui représente en moyenne 2 400 personnes par année). Onze pour cent des répondants ont indiqué un délai de six à dix ans et un autre 11 % ont parlé de onze ans ou plus.

Le fait d'avoir déjà habité dans une réserve est un facteur qui prédispose nettement les nouveaux inscrits à mentionner la possibilité de revenir un jour ou l'autre vivre dans la réserve. En tout, 62 % des nouveaux inscrits vivant à l'extérieur des réserves ont indiqué qu'ils n'avaient jamais vécu dans une réserve ou sur une terre de la Couronne pour une période de six mois ou plus. Chez les nouveaux inscrits appartenant à des bandes du Nord, la proportion de ceux qui n'ont jamais vécu dans une réserve ou sur une terre de la Couronne est très élevée (84 %) alors qu'elle n'est que de 56 % en Saskatchewan. En ce qui a trait aux réserves du Nord, la situation s'explique par le petit nombre de réserves.

Figure II-3

Possibilité de retour et dans combien d'années pour les personnes qui habitent actuellement hors des réserves, selon l'âge et le sexe

Nombre d'années	Total %	Femmes %	Hommes %	Moins de 25 ans %	25 ans et plus %
5 ans ou moins	18	15	22	18	17
6 à 10 ans	11	11	12	12	11
11 à 15 ans	5	5	4	8	4
Plus de 15 ans	6	6	7	6	6
Ne savent pas	27	28	25	21	29
Aucune possibilité de déménagement	33	35	30	35	33
Total	100	100	100	100	100

Source : Module 2, tableau 19.

Soixante pour cent des personnes qui ont déjà vécu dans une réserve ont mentionné une possibilité de retour, comparativement à 47 % des personnes qui n'avaient jamais vécu dans une réserve. De la même façon, 23 % des personnes qui ont déjà vécu dans une réserve ont indiqué un délai de cinq ans ou moins comparativement à 14 % des personnes qui n'ont jamais vécu dans une réserve.

Les nouveaux inscrits vivant présentement à l'extérieur des réserves qui ont indiqué la possibilité de déménager ou de revenir dans une réserve dans les cinq ans ou moins sont justement ceux qui risquent d'avoir une influence sur les bandes et sur les collectivités. Parmi ceux-ci :

- Les hommes nouvellement inscrits sont plus portés que les femmes nouvellement inscrites à évoquer la possibilité d'un déménagement ou d'un retour prochain (59 % contre 48 %).

- Les hommes envisagent également ce retour ou ce déménagement dans un laps de temps plus court; 22 % d'entre eux ont indiqué la possibilité d'un déménagement ou d'un retour dans cinq ans ou moins, comparativement à 15 % chez les femmes.

Ce qui rendrait la vie difficile dans une réserve

On a demandé à toutes les nouveaux inscrits vivant à l'extérieur des réserves s'il y avait quelque aspect de la vie dans la réserve ou sur une terre de la Couronne qu'ils risquaient de trouver difficile à supporter. La majorité (52 %) prévoyait certaines difficultés. La proportion de répondants qui prévoyaient des difficultés était plus élevée chez les résidants des réserves en Saskatchewan (61 %), en Alberta (64 %) et en Colombie-Britannique (68 %). Les difficultés les plus souvent mentionnées avaient trait à l'emploi, à l'isolement et à la disponibilité des logements.

Lors de l'enquête, les répondants ont déploré le faible nombre d'emplois dans les réserves et le recours à l'aide sociale qui en résultait : « À Carcross, la situation de l'emploi se résume à 32 postes à temps plein, 17 postes à temps partiel et 55 postes saisonniers. Le manque de travail permanent entraîne une hausse du nombre d'assistés sociaux durant l'hiver. La mise en oeuvre de la *Loi C-31* et le retour des nouveaux inscrits à la bande indienne de Carcross Tagish augmenteront le nombre d'assistés sociaux. »

L'affirmation suivante, entendue au cours de l'enquête, laisse entrevoir les conséquences possibles de l'attribution de logements additionnels aux nouveaux inscrits aux termes de la *Loi C-31* : « Le programme spécial de logement pour les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* a créé une certaine hostilité entre les anciens membres et les membres récemment réintégrés dans la bande. »

Conscients des préoccupations d'emploi et de logement exprimées par les bandes, les nouveaux inscrits y voient des obstacles à leur déménagement dans les réserves.

Une deuxième question posée aux nouveaux inscrits lors de l'enquête explorait l'ampleur et la nature de tous les obstacles possibles au déménagement dans les réserves; 48 % des personnes habitant à l'extérieur des réserves prévoyaient des difficultés, l'emploi étant perçu comme l'obstacle principal, les liens familiaux et les enfants étaient en second lieu, avant les problèmes de logement et d'isolement.

Interrogés sur la facilité avec laquelle ils croyaient pouvoir obtenir un logement dans la réserve de leur bande d'appartenance, 45 % des nouveaux inscrits habitant à l'extérieur des réserves et ayant exprimé l'intention de déménager un jour dans la réserve ont indiqué qu'il serait probablement de moyennement à très difficile d'y trouver un endroit pour vivre. Trente-cinq pour cent jugeaient la démarche facile tandis que 20 % ne savaient pas ou n'étaient pas certains. Les nouveaux inscrits aux bandes du Manitoba et de la Colombie-Britannique étaient plus nombreux à prévoir des difficultés pour obtenir un logement.

Questionnés sur leurs attentes en matière de logement, 73 % des nouveaux inscrits habitant à l'extérieur des réserves et intéressés à déménager dans la réserve de leur bande d'appartenance ont indiqué qu'ils s'attendaient à vivre dans un logement fourni par la bande. Le nombre de nouveaux inscrits qui s'attendent à vivre dans un logement fourni par la bande est plus élevé pour les provinces des Prairies et de la région de l'Atlantique. Par contre, la majorité de ces mêmes répondants (61 %) n'avaient pas encore entrepris de démarche pour obtenir un logement au moment de l'enquête.

On a demandé aux personnes ayant manifesté un intérêt à retourner dans les réserves, quelles démarches elles avaient entreprises. Les personnes ayant entrepris des démarches pour obtenir un logement (39 %) en avaient habituellement effectué plus d'une. Environ un tiers de tous les répondants à cette question en avaient parlé à des amis ou à des parents, 19 % avaient communiqué avec le bureau de la bande concernant les logements, 13 % avaient présenté une demande de logement à la bande et 7 % affirmaient être inscrits sur une liste d'attente.

NOUVEAUX INSCRITS : CONNAISSANCE ET UTILISATION DES PROGRAMMES ET SERVICES

Services de santé non assurés

L'enquête menée auprès des nouveaux inscrits comportait des questions visant à déterminer leur degré de connaissance des services de santé non assurés et des avantages reliés aux études postsecondaires. Lorsqu'on leur a demandé, au début de l'entrevue, quels avantages ou services ils auraient le droit de recevoir après leur inscription, la majorité des nouveaux inscrits (60 %) ont mentionné spontanément les services de santé non assurés (notamment les médicaments, les services d'optométrie ou les soins dentaires). Environ le quart des répondants ont mentionné les avantages reliés à l'éducation tels les bourses, le financement des études ou la possibilité de fréquenter des établissements d'enseignement supérieur.

On a demandé aux nouveaux inscrits s'ils savaient que les médicaments prescrits par leur médecin étaient couverts en vertu d'un programme gouvernemental pour les Indiens inscrits. En comptant les personnes auxquelles on a fait quelques suggestions, plus des trois quarts des répondants ont déclaré savoir que le programme couvrait aussi les médicaments et les visites chez le dentiste, et 73 % savaient qu'il couvrait également les lentilles et les montures de lunettes.

Afin d'évaluer l'ampleur des recours au programme, on a demandé à tous les nouveaux inscrits quand ils s'étaient procuré des médicaments sur ordonnance par rapport à la date où ils avaient obtenu ou recouvré leur statut d'Indien. La vaste majorité (83 %) avaient obtenu un médicament après cette date. On a ensuite demandé aux personnes qui avaient obtenu un médicament si elles se l'étaient procuré gratuitement en profitant du programme gouvernemental. Le fait que 56 % de tous les répondants aient indiqué avoir utilisé les services de santé non assurés pour se procurer des médicaments est tout à fait conforme aux dépenses à ce chapitre depuis 1985 : le gouvernement fédéral a dépensé 102,6 millions de dollars pour les services de santé non assurés à l'intention des nouveaux inscrits aux termes de la *Loi C-31*, entre 1985-1986 et 1989-1990. Il s'agit là du poste de dépenses le plus élevé au cours de cette période pour les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*.

Éducation postsecondaire

Le Programme de soutien aux étudiants indiens du niveau postsecondaire offre une aide financière sous forme de bourses d'études, de remboursement des achats de livres et de fournitures scolaires, des frais de déplacement et de séjour aux étudiants autochtones pour faire leurs études postsecondaires ainsi qu'une aide pédagogique pour faciliter leur admission dans les programmes réguliers des universités et des collèges. Qu'elles habitent ou non dans les réserves, les personnes admissibles au statut d'Indien pouvaient bénéficier de ce financement. Entre 1985 et 1990, les dépenses liées aux nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* ont totalisé 70,9 millions de dollars. En 1989-1990, la bourse moyenne accordée à chaque étudiant inscrit aux termes de la *Loi C-31* s'élevait à environ 7 800 $. Le Ministère accorde également un soutien financier aux établissements provinciaux et aux établissements indiens postsecondaires pour la conception et l'exécution de programmes d'études postsecondaires indiennes.

On a aussi interrogé les nouveaux inscrits au sujet de leur connaissance des programmes d'enseignement postsecondaire et de leur inscription à ces programmes. Spontanément, 24 % des nouveaux inscrits ont mentionné le Programme de soutien aux étudiants indiens du niveau postsecondaire; dirigés dans leur réponse, 81 % des répondants ont indiqué connaître le programme. Un cinquième (21 %) de tous les nouveaux inscrits ont déclaré suivre un programme d'éducation postsecondaire depuis l'obtention du statut. Pour chacune des années d'études, la proportion de nouveaux inscrits qui ont déclaré recevoir de l'aide financière depuis le rétablissement de leur statut est passée de 24 % des étudiants en 1985-1986 à 55 % en 1989-1990.

INSCRIPTION À LA BANDE

Connaissance de l'existence et du contenu des règles d'appartenance

L'enquête auprès des nouveaux inscrits a révélé que seulement la moitié environ de tous les répondants (49 %) connaissaient l'existence des règles d'appartenance à une bande ou en avaient déjà entendu parler.

On a demandé aux personnes qui connaissaient l'existence des règles d'appartenance si la bande auprès de laquelle elles étaient inscrites possédait son propre code d'inscription; 43 % croyaient que leur bande possédait un code, 16 % ont affirmé que leur bande n'avait pas de code et 41 % ont déclaré l'ignorer. Seulement 23 % des personnes qui connaissaient les règles d'appartenance avaient communiqué avec leur bande ou avec d'autres personnes pour savoir quelles règles leur bande avait adoptées. Parmi ceux qui connaissent le pouvoir de créer des codes, une minorité seulement ne peut identifier correctement le fait qu'une bande

a un code. Lorsque la bande du répondant n'a pas de code, 37 % des répondants croient quand même qu'elle en a un. Dans les cas de bandes n'ayant pas de code, 37 % des réponses étaient incorrectes alors que seulement 19 % étaient correctes.

On a demandé à tous les répondants qui avaient déclaré que la bande auprès de laquelle ils étaient inscrits possédait des règles d'appartenance s'ils avaient participé à leur adoption. Seulement 15 % ont déclaré y avoir participé.

Dans quelle mesure les bandes ont demandé et obtenu le pouvoir de contrôler leur effectif

L'article 10 de la Loi modifiée permet aux bandes de décider de contrôler leur effectif dans une certaine mesure. Ce droit s'accompagne cependant d'une condition : les bandes doivent être capables d'établir des règles d'appartenance acceptées par la majorité des électeurs de la bande. Les bandes qui assument le contrôle de leur effectif deviennent responsables du maintien des listes de membres. Le Registraire leur transfère les responsabilités (selon le code de la bande, la liste des membres peut inclure des personnes qui n'ont pas le statut d'Indien ou exclure certaines personnes qui ont ce statut).

Le Ministère est responsable du maintien des listes de membres pour les bandes qui n'assument pas le contrôle de leur effectif. Dans le cas de ces bandes, après juin 1987, les personnes qui ont droit de s'inscrire deviennent automatiquement membres d'une bande.

Au 30 juin 1990, environ 50 % des 596 bandes au Canada avaient proposé des règles d'appartenance. Soixante-dix-neuf pour cent d'entre elles avaient obtenu le pouvoir de décider de leur effectif. Par conséquent, 39 % des bandes au Canada (232) exercent le contrôle de leur effectif[6]. Lors de l'enquête, les répondants ont dit regretter que l'on définisse la majorité comme étant 50 % plus un des membres ayant le droit de vote, une exigence qu'ils jugent excessive pour qu'une bande puisse prendre le contrôle de sa liste de membres. Ils ont d'ailleurs fait remarquer que nulle part ailleurs dans la société canadienne une telle exigence n'était en vigueur lors d'une élection. Certaines bandes ont également précisé qu'elles n'avaient pas mis leurs règles d'appartenance en vigueur par crainte de litiges. D'autres témoins, notamment des nouveaux inscrits, ont exprimé leur

---

[6] Cinquante propositions ont été retournées aux bandes parce qu'elles n'avaient pas respecté les critères établis ou parce qu'elles devaient prouver de façon plus claire qu'elles avaient l'appui de la majorité et qu'elles garantissaient les droits individuels. Au 30 juin 1990, 13 propositions de règles d'appartenance demeuraient dans l'attente d'une décision.

préoccupation devant le fait que des nouveaux inscrits vivant hors-réserves étaient empêchés de participer aux élections ou de consentir aux règles d'appartenance dans les cas où la qualité d'électeur est conditionnelle à la résidence dans la réserve.

Le pourcentage de bandes ayant présenté des règles d'appartenance varie considérablement d'une région à l'autre : 91 % des bandes de l'Alberta ont présenté des règles d'appartenance contre seulement 5 % dans les Territoires du Nord-Ouest. Quelque 88 % des bandes ont indiqué leur intention d'assumer le contrôle de leur effectif et de solliciter une subvention pour l'élaboration de leurs règles d'appartenance. Environ 4 millions de dollars ont été répartis entre 526 bandes à cette fin (ce qui représente une subvention moyenne de 7 778 $ par bande).

PRINCIPALES RÉPERCUSSIONS SUR LES NOUVEAUX INSCRITS

Voici un résumé des principales caractéristiques des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* et des répercussions sur leur situation suite aux modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* :

- Depuis 1985, 73 554 personnes ont été inscrites. Le rétablissement du statut a eu pour effet d'accroître la population totale des Indiens inscrits à tel point que les nouveaux inscrits représentent maintenant 15 % de la population d'Indiens inscrits de 1990.

- Les particuliers et les organisations autochtones ont dénoncé fortement le processus d'inscription. Les critiques portaient principalement sur la difficulté d'obtenir les documents exigés et sur la lenteur initiale du processus d'approbation.

- On regrette que la *Loi sur les Indiens* sanctionne toujours des éléments de discrimination. Les modifications apportées à la Loi ont permis d'éliminer les formes les plus sérieuses de discrimination mais en ont introduit d'autres telles que la discrimination fondée sur l'appartenance à une bande. On s'inquiète également du traitement inégal des enfants de sexe masculin et de sexe féminin des couples mariés avant 1985.

Environ 10 % des nouveaux inscrits vivent dans des réserves.

- La majorité des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* sont des femmes de plus de 25 ans, habitant à l'extérieur des réserves et appartenant à des ménages constitués d'adultes seulement ou à des ménages constitués de conjoints et d'enfants de moins de 18 ans.

- La majorité des nouveaux inscrits (62 %) n'ont jamais vécu dans une réserve, mais la moitié des nouveaux inscrits habitant à l'extérieur des réserves indiquent une possibilité de déménagement ou de retour dans une réserve à un moment ou l'autre. Dix-huit pour cent de toutes les personnes habitant à l'extérieur des réserves ont déclaré que ce déménagement ou ce retour pourrait s'effectuer d'ici 5 ans.

- Les nouveaux inscrits sont assez bien informés de leur nouveau droit de bénéficier de services de santé non assurés tels que les médicaments sur ordonnance, les services d'optométrie et les soins dentaires. Cinquante-six pour cent de tous les nouveaux inscrits interrogés ont déclaré s'être déjà procuré des médicaments gratuits dans le cadre des services de santé non assurés.

- Vingt-et-un pour cent des nouveaux inscrits ont déclaré avoir été ou être inscrits à des études postsecondaires. Le pourcentage de nouveaux inscrits aux termes de la *Loi C-31* ayant déclaré avoir reçu de l'aide financière a augmenté pour chaque année universitaire, passant de 24 % en 1985-1986 à 55 % en 1989-1990.

- Les nouveaux inscrits étaient peu nombreux à connaître la possibilité pour une bande de créer ses règles d'appartenance et ils étaient encore moins nombreux à savoir si oui ou non une bande en particulier possédait un code.

III. RÉPERCUSSIONS DE LA *LOI C-31* SUR LES BANDES ET LES COLLECTIVITÉS DES RÉSERVES

INTRODUCTION

La *Loi C-31* a touché tant l'organisation des bandes que les particuliers habitant dans les collectivités. Les constatations présentées ici s'inspirent de l'ensemble des sources d'information. Toutefois des renseignements plus détaillés ont été obtenus grâce aux études de cas réalisées au sein des collectivités de 45 réserves. Ces entrevues, auxquelles ont participé des chefs, des conseillers, des gestionnaires de bande, des administrateurs de programme, des anciens et des résidants portaient sur les effets des programmes sociaux habituellement offerts dans les réserves, sur les répercussions de l'appartenance à une bande et des règles d'appartenance ainsi que sur la charge de travail des directions des bandes. Les entrevues ont aussi abordé les effets de la *Loi C-31* sur les particuliers, c'est-à-dire les nouveaux inscrits et les autres habitant des collectivités.

Nous examinons tout d'abord dans ce chapitre les réactions à la *Loi C-31* en général et ensuite les répercussions de la Loi sur chacun des programmes.

LES RÉACTIONS À LA *LOI C-31*

La crainte de l'assimilation

Nombreux sont les Autochtones qui ne croient pas aux bienfaits de la *Loi C-31* et qui la considèrent comme un mécanisme d'assimilation. Ils ne reconnaissent pas la *Loi C-31* et n'y souscrivent pas, car, à leur avis, ils sont les seuls, de par les traités, à avoir le droit de décider de l'appartenance aux bandes.

L'étude a mis à jour un ressentiment qui existe à l'égard des nouveaux inscrits venant habiter dans les réserves. On a accusé le Ministère de ne pas avoir prévu l'aggravation des problèmes sociaux engendrée par la Loi. On en veut aussi au Ministère d'avoir négligé la participation des bandes et d'avoir plutôt consulté les organismes autochtones lors de l'élaboration initiale de la *Loi C-31*.

Les réactions positives à la *Loi C-31* indiquaient qu'on insistait avant tout sur les avantages des services gratuits tels que les soins dentaires, les lunettes et l'accès au logement. On soulignait aussi le sentiment général voulant qu'on ait « somme toute démantelé un système injuste et inéquitable ».

Les entrevues réalisées au sein de la collectivité ont fait apparaître nombre d'inquiétudes au sujet de l'admissibilité au statut d'Indien inscrit. Les parents inscrits en vertu de la *Loi C-31*, particulièrement ceux qui s'étaient inscrits avant tout pour le bien de leurs enfants, sont déçus lorsqu'ils apprennent que ceux-ci de même que leurs petits-enfants ne sont peut-être pas admissibles au recouvrement automatique du statut d'Indien inscrit et qu'à 18 ans, ils pourraient ne plus être admissibles aux services et aux avantages offerts. Ils craignent également que leurs enfants soient forcés de quitter la réserve, abandonnant ainsi leur famille et la collectivité au sein de laquelle ils ont grandi.

Les répercussions sociales : conflits avec les coutumes et la culture traditionnelle

Le nouveau régime d'appartenance entre en conflit avec les points de vue traditionnels des membres. Le fait que le gouvernement associe les nouveaux inscrits aux bandes avec lesquelles ces personnes ont des liens ancestraux ou des liens de mariage, si ce dernier est survenu avant 1985 selon les dossiers du Ministère, inquiète tout particulièrement certaines bandes et certains nouveaux inscrits. Il se peut que ces personnes n'aient eu aucun rapport récent ou étroit avec ces bandes, peut-être parce qu'elles habitaient loin de la collectivité, dans certains cas, depuis plusieurs générations. En pareils cas, on estime que la politique du Ministère est inappropriée. Les nouveaux inscrits préféreraient, et de loin, appartenir à une bande plus près de chez elles ou à une bande à laquelle leur conjoint est associé.

Dans les commentaires négatifs sur les répercussions socio-culturelles, on soulignait aussi l'érosion du mode de vie autochtone. Chez les personnes qui estimaient les répercussions défavorables, la *Loi C-31* avait :

- rendu plus difficiles les rencontres au sein de la collectivité;
- perturbé la vie communautaire en séparant les membres des familles ou des collectivités;
- suscité des malentendus qui exacerbaient les différences entre les groupes, ce qui, dans certains cas, avait donné lieu à la ségrégation ou à l'étiquetage de personnes en fonction du fait qu'elles résidaient ou qu'elles ne résidaient pas dans une réserve, avant ou après l'adoption de la *Loi C-31*.

De nombreux commentaires semblent plutôt découler de craintes au sujet de l'avenir que d'expériences vécues jusqu'à ce jour. Par exemple, on a dit redouter que la *Loi C-31* ne mène à la destruction du système des réserves ou que les nouveaux inscrits ne prennent le pouvoir dans les réserves, ou ne prennent à tout le moins le contrôle des conseils de bandes.

Quant aux bandes, elles voient apparaître sur leur liste des personnes dont elles n'ont peut-être jamais entendu parler et qu'elles ne désirent pas accueillir au sein de leur collectivité. Les bandes se sentent aussi tenues de répondre aux demandes des nouveaux inscrits qui n'appartiennent pas à leur bande, mais qui habitent dans les environs. Les demandes d'aide pour remplir les formulaires d'inscription et pour effectuer d'autres types de recherches, les demandes de transfert entre les bandes et les demandes de logement réunies donnent l'impression que le nombre de personnes augmente, ce qui représente une menace pour le mode de vie traditionnel.

LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES ENGENDRÉS PAR LA *LOI C-31*

La *Loi C-31* a eu d'importantes répercussions démographiques sur les Indiens inscrits. Pour comprendre les répercussions sociales dont nous avons traité, ainsi que les répercussions sur les divers programmes offerts par les réserves dont il sera question ci-dessous, il importe de bien saisir leur ampleur.

De décembre 1985 à juin 1990, la *Loi C-31* a donné lieu à une augmentation de 19 % de la population d'Indiens inscrits au Canada. Comme en témoignent les énoncés qui suivent, l'augmentation a eu les effets démographiques suivants au niveau de la bande :

- Il y a un grand écart dans les niveaux d'augmentation de la taille des bandes, 80 % des bandes ayant accueilli au plus 150 nouveaux membres en raison de la *Loi C-31*.

- Les diverses proportions de nouveaux inscrits par rapport aux anciens membres varient selon les bandes, 63 % des bandes comptent moins de 20 % de nouveaux inscrits dans leurs populations.

- Diverses proportions de nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* habitent dans ou hors des réserves et 80 % des bandes accueillent au plus 15 nouveaux inscrits dans leurs réserves.

Ces variations démographiques influent considérablement sur les diverses répercussions de la *Loi C-31* au niveau des bandes.

La taille des bandes a augmenté après 1985

Les inscriptions résultant de la *Loi C-31* ont eu une forte incidence sur l'effectif des bandes vivant tant dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci. En décembre 1985, peu de temps après l'adoption de la *Loi C-31*, l'effectif moyen d'une bande canadienne s'élevait à 609 membres. Quatre ans plus tard, il était de 803 membres, soit une augmentation de 32 %. Au cours des quatre années précédant l'adoption de la *Loi C-31* – de décembre 1981 à décembre 1985 – l'augmentation moyenne de l'effectif avait été relativement faible, soit de 8 %. Le Ministère estime que près de 60 % de l'augmentation moyenne totale de l'effectif de chacune des bandes est attribuable aux inscriptions découlant de la *Loi C-31* et que 40 % est dû aux augmentations naturelles.

Il importe de signaler que, comme l'illustre la figure III-1, l'arrivée de nouveaux membres en raison de la *Loi C-31* n'a pas été égale d'une bande à l'autre. D'une part, 17 bandes n'ont accueilli aucun nouvel inscrit. D'autre part, 13 bandes ont accueilli plus de 600 nouveaux membres en raison de la *Loi C-31*. La grande majorité des bandes se situe entre ces deux extrêmes, la plupart ayant connu une augmentation d'au plus 100 membres.

Figure III-1

Répartition des bandes selon le nombre de nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* au 30 juin 1990

Nombre de nouveaux inscrits	Nombre de bandes	Pourcentage des bandes	Pourcentage cumulatif des bandes
0	17	2,9 %	2,9 %
1-50	244	40,9 %	43,8 %
51-100	128	21,5 %	65,3 %
101-150	78	13,1 %	78,4 %
151-200	46	7,7 %	86,1 %
201-250	16	2,7 %	88,8 %
251-300	17	2,9 %	91,6 %
301-350	11	1,8 %	93,5 %
351-400	10	1,7 %	95,1 %
401-450	5	0,8 %	96,0 %
451-500	5	0,8 %	96,8 %
501-550	5	0,8 %	97,7 %
551-600	1	0,2 %	97,8 %
>600	13	2,2 %	100,0 %
Total :	596	100,0 %	100,0 %

Source : Données sur les bandes prises individuellement de l'annexe 2 du module 4.

Le nombre de nouveaux inscrits vivant dans les réserves varie énormément

L'effet de la *Loi C-31* sur les populations des réserves a varié énormément d'une bande à l'autre : dans 30 % des bandes (179 bandes), aucun nouvel inscrit n'habitait dans la réserve au 30 juin 1990. Par contre, dans 10 % des bandes (58 bandes), au moins 25 nouveaux inscrits vivaient dans la réserve et, parmi ces bandes, neuf comptaient plus de 100 nouveaux inscrits dans la réserve.
La figure III-2 montre que 90 % des bandes comptaient 25 nouveaux inscrits ou moins vivant dans la réserve.

Figure III-2

Répartition des bandes selon le nombre de nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* habitant dans la réserve au 30 juin 1990

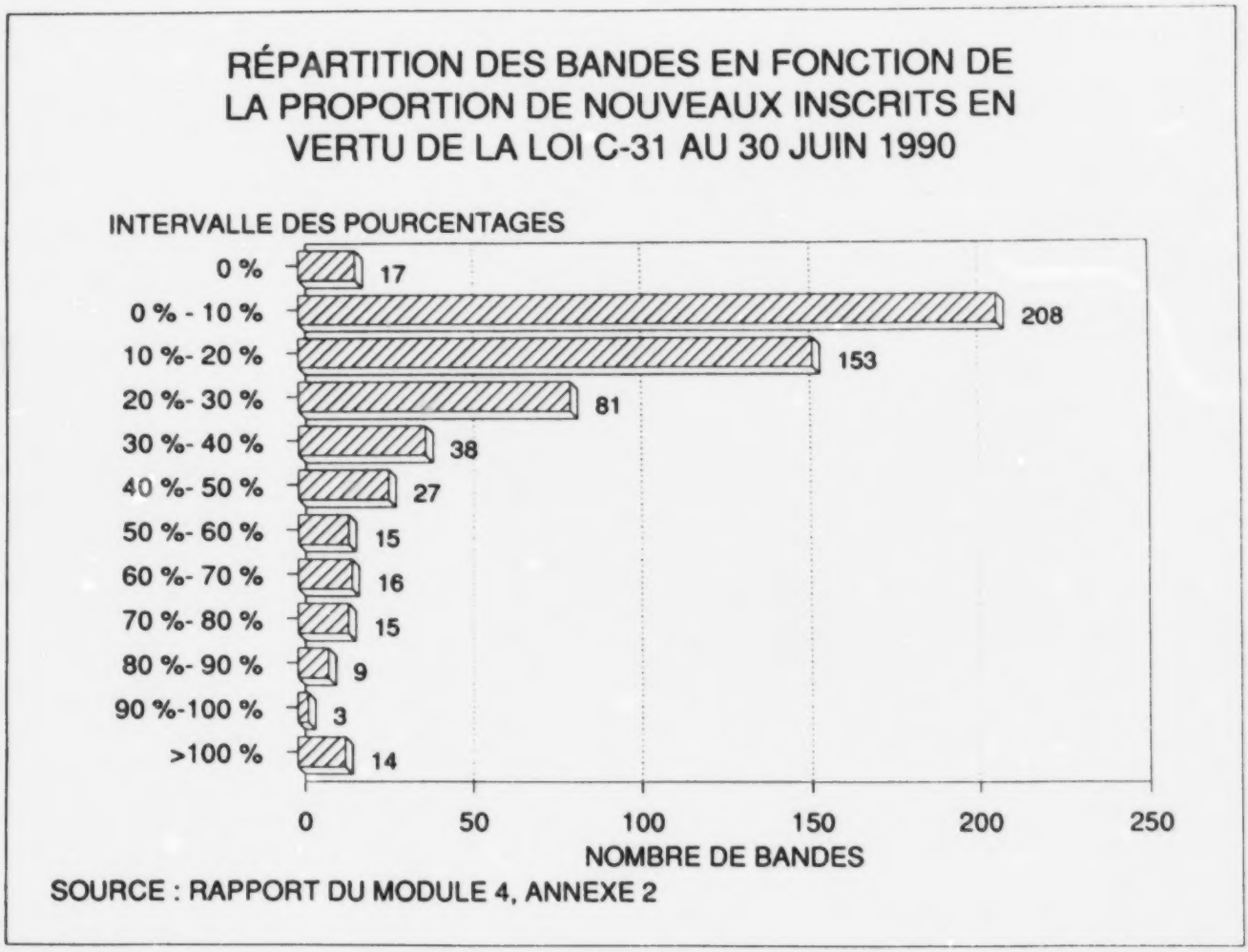
Nombre de nouveaux inscrits dans la réserve	Nombre de bandes	Pourcentage des bandes	Pourcentage cumulatif des bandes
0	179	30,0 %	30,0 %
1-5	182	30,5 %	60,6 %
6-10	73	12,2 %	72,8 %
11-15	45	7,6 %	80,4 %
16-20	33	5,5 %	85,9 %
21-25	26	4,4 %	90,3 %
26-50	33	5,5 %	95,8 %
51-75	10	1,7 %	97,5 %
76-100	6	1,0 %	98,5 %
>100	9	1,5 %	100,0 %
Total :	596	100,0 %	100,0 %

Source : Données sur les bandes prises individuellement de l'annexe 2 du module 4.

La **proportion** de la taille globale de la bande que représentent les nouveaux inscrits est un facteur clé. L'analyse des répercussions de la *Loi C-31* sur les bandes prises séparément d'après les nombres absolus peut donner lieu à des malentendus, puisque les répercussions de l'arrivée d'un nombre donné de nouveaux inscrits dépendent dans une certaine mesure de la taille de la bande. Par exemple, l'arrivée de 50 nouveaux membres n'aura probablement pas la même incidence sur une bande qui compte déjà 1 000 membres que sur une bande qui n'en compte que 200. Il y a donc lieu de tenir compte du nombre de nouveaux inscrits par rapport à la taille de la bande au 30 juin 1990. Une telle analyse révèle clairement que le nombre de nouveaux inscrits est proportionnel à la taille de la bande.

Qui plus est, la figure III-3 révèle que dans 63 % des bandes (378 bandes) les nouveaux inscrits représentaient alors moins de 20 % de la population de la bande[7].

Figure III-3



[7] La population représente la taille qu'aurait eu la bande sans l'adoption de la *Loi C-31*, c'est-à-dire la taille de la bande moins le nombre de nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*, au 30 juin 1990.

Variation dans les proportions des populations vivant dans les réserves et à l'extérieur des réserves

Dans la plupart des bandes, ce sont les populations vivant à l'extérieur des réserves qui ont subi les plus fortes augmentations par suite des nouvelles inscriptions. Globalement, 77 % des bandes ont connu une augmentation supérieure à 20 % de leur population de nouveaux inscrits vivant à l'extérieur de leur réserve tandis que seulement 3 % des bandes ont connu une augmentation semblable de la population de leur réserve.

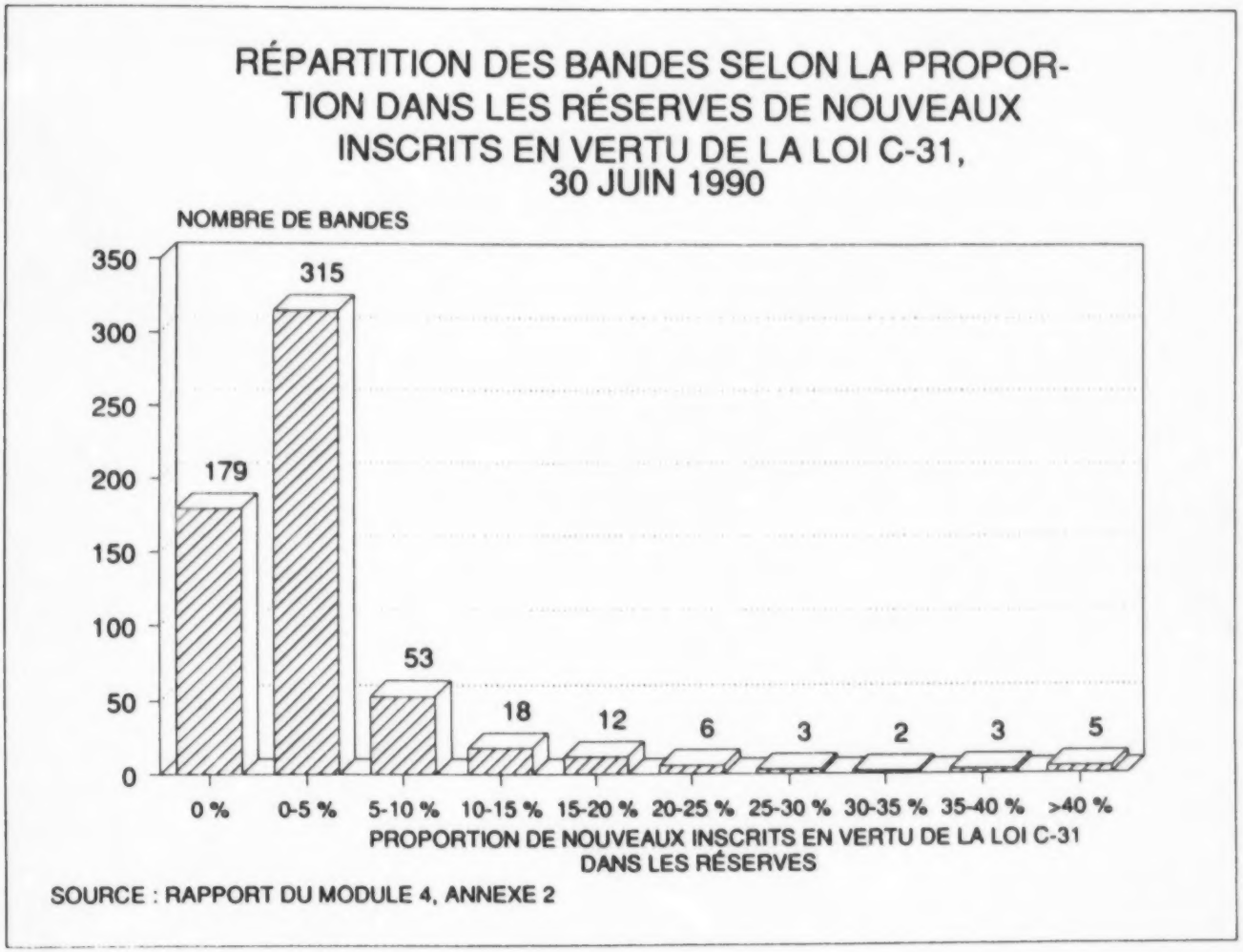
Lorsqu'on examine uniquement les répercussions de la *Loi C-31* sur la population des réserves, 62 % des bandes (368 bandes) comptaient 10 % ou moins de nouveaux inscrits vivant dans la réserve et 8 % des bandes (49 bandes) comptaient plus de 10 % de nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* vivant dans la réserve parmi leur population. Enfin, 30 % (179 bandes) des bandes n'ont reçu aucun nouvel inscrit dans leur réserve.

La figure III-4 montre la proportion relativement faible de nouveaux inscrits habitant dans la réserve pour la plupart des bandes du Canada. La bande type ne compte aucun nouvel inscrit, ou alors les nouveaux inscrits ne représentent que de 0 à 5 % du total de la population. Cette situation contraste avec celle d'un petit nombre de bandes où les nouveaux inscrits représentent une proportion importante – plus de 40 % dans le cas de cinq bandes. Cette variation est directement reliée aux différences qui existent entre les répercussions sur les bandes et celles sur les collectivités qu'attestent la demande de services et de programmes au sein des bandes et la perception des répercussions sociales et culturelles.

LES RÉPERCUSSIONS AU SEIN DES BANDES ET DES COLLECTIVITÉS JUSQU'A MAINTENANT

Au cours de l'étude, on a très souvent déclaré que les répercussions les plus importantes de la *Loi C-31* dans les réserves ne s'étaient pas encore fait sentir. Les répondants prévoient qu'il y aura des répercussions dans presque tous les secteurs de programme, bien qu'à des degrés divers et seulement dans certaines bandes.

Figure III-4


RÉPARTITION DES BANDES SELON LA PROPORTION DANS LES RÉSERVES DE NOUVEAUX INSCRITS EN VERTU DE LA LOI C-31, 30 JUIN 1990
NOMBRE DE BANDES
350
300
250
200
150
100
50
0
179
315
53
18
12
6
3
2
3
5
0 %
0-5 %
5-10 %
10-15 %
15-20 %
20-25 %
25-30 %
30-35 %
35-40 %
>40 %
PROPORTION DE NOUVEAUX INSCRITS EN VERTU DE LA LOI C-31 DANS LES RÉSERVES
SOURCE : RAPPORT DU MODULE 4, ANNEXE 2

De nombreuses bandes ont exprimé de graves inquiétudes au sujet des répercussions futures. Ces inquiétudes visaient surtout les secteurs du logement, de l'éducation, de l'emploi et des services sociaux.

Cette préoccupation au sujet des répercussions prévues s'oppose à ce qui a été rapporté et observé à ce jour. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'ampleur et la portée des répercussions sur les programmes varient énormément d'une bande à l'autre. En règle générale, peu de bandes et de réserves ont signalé d'importantes répercussions sur les programmes.

L'ampleur et la portée des répercussions sur les programmes

L'étude a permis d'obtenir deux types de renseignements quantifiables sur la gamme des secteurs de programme touchés par la *Loi C-31* grâce, d'une part, aux études de cas et, d'autre part, au sondage par téléphone. La figure III-5 présente une synthèse des répercussions présentées aux chercheurs effectuant des études de cas. Les opinions ont été examinées à la lumière des données démographiques disponibles ainsi que des observations sur le terrain. Les répercussions ont trait aux activités se déroulant dans les réserves.

Figure III-5

Répartition des bandes et des collectivités qui ont fait l'objet d'études de cas et ont signalé des répercussions dans divers secteurs de programme

Nombre de programmes touchés par la *Loi C-31*	Nombre de bandes ayant signalé des répercussions
Aucun	10
1 programme	6
2 programmes	10
3 programmes	5
4 programmes	3
5 programmes	5
6 programmes	2
7 programmes	1
8 programmes	1
9 programmes	2

La figure III-5 illustre la répartition des bandes et des collectivités selon le nombre de secteurs de programme touchés. La constatation la plus frappante porte sur le manque d'uniformité des effets de la *Loi C-31*. Dans 10 des 45 bandes ayant fait l'objet d'études de cas, aucun secteur de programme n'aurait été touché; 16 autres bandes ont signalé des répercussions dans seulement un ou deux secteurs de programme.

Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi certaines bandes n'ont connu que peu ou pas de répercussions. Certaines ne comptent qu'un faible nombre de nouveaux inscrits, sinon aucun (dans certains cas, en raison de règles d'appartenance restrictives). Ailleurs, les nouveaux inscrits ne sont pas retournés en grand nombre dans les réserves. Ailleurs encore, un nombre important de nouveaux inscrits habitaient peut-être déjà dans les réserves ou dans des collectivités voisines et utilisaient déjà l'école ou le centre de santé par exemple. Dans ce cas, les répercussions risquent d'avoir été peu perceptibles puisque ces nouveaux inscrits n'étaient pas « nouveaux » pour la bande.

En règle générale, les bandes et les collectivités qui comptent le plus grand nombre de nouveaux inscrits sont celles qui ont fait état de répercussions dans le plus grand nombre de secteurs de programme. Si l'on estime que les « bandes et les collectivités ayant connu de fortes répercussions » sont celles où trois ou quatre secteurs de programme ont été touchés, on peut estimer de façon générale qu'il y a une relation avec les inscriptions en vertu de la *Loi C-31*. Par exemple, 20 des 45 bandes ayant fait l'objet d'études de cas ont fait état de répercussions dans au moins trois secteurs de programme; la grande majorité d'entre elles comptaient une population de nouveaux inscrits égale ou supérieure à 10 % de la population totale de la bande. Toutefois, cette relation n'explique pas tout[8], puisque plus du tiers des bandes comptant une proportion importante de nouveaux inscrits par rapport à l'ensemble de la population ont déclaré que la *Loi C-31* avait eu peu de répercussions.

La situation socio-économique des bandes et des collectivités telles qu'elles étaient avant l'adoption de la *Loi C-31* explique probablement une partie des répercussions, étant donné qu'il est difficile de distinguer les répercussions de la *Loi C-31* des autres changements survenus depuis l'adoption de la Loi. Par exemple, certaines bandes qui ont signalé des augmentations de personnel et de travail ont aussi assumé la responsabilité de l'exécution des programmes au moment de l'adoption de la *Loi C-31*, une telle situation aurait été considérée comme un changement même sans la *Loi C-31*. Dans au moins un cas, les répercussions de la *Loi C-31* ont été dissimulées par une importante perte de revenus tirés des ressources au cours de la même période de cinq ans.

---

[8] Dans l'ensemble, on n'a relevé aucune association uniforme et significative entre, d'une part, la fréquence et le niveau des répercussions et, d'autre part, l'éloignement de la collectivité, l'existence d'un statut administratif relatif à la résidence, l'appartenance à un conseil tribal ou l'adhésion à un traité.

La figure III-6 présente des renseignements sur les secteurs de programme les plus touchés par la *Loi C-31*, selon le sondage effectué par téléphone. Dans à peu près tous les secteurs, les bandes ayant fait l'objet du sondage par téléphone ont indiqué avoir été touchées davantage que les bandes ayant fait l'objet d'études de cas[9].

Malgré les différences entre les perceptions de l'ampleur des répercussions, on s'entend à dire que le logement est le programme qui a été le plus touché par la *Loi C-31*. Les pages qui suivent présentent donc un examen plus détaillé de ce domaine de programme.

Les secteurs où on a constaté les plus fortes répercussions sur les programmes au sein des collectivités

Le logement

Le MAINC et la SCHL ne financent et ne subventionnent la construction ou la rénovation de maisons que pour les membres de bandes habitant dans les réserves. Dans le cas des nouvelles maisons, la subvention d'immobilisations[10] va de 19 080 $ à 46 260 $ par unité, selon l'emplacement de la réserve et sa situation économique. La subvention moyenne pour rénovations est de 6 000 $.

---

[9] Dans certains cas, la différence atteignait 25 %. Les études de cas présentaient les points de vue de plusieurs répondants rencontrés au cours de plusieurs jours, tandis que les sondages par téléphone présentaient les points de vue d'une personne seulement, recueillis en quelques minutes. De plus, les résultats des sondages par téléphone provenaient d'un questionnaire systématique visant presque exclusivement à définir et à décrire les répercussions. Le fait que la majorité des entrevues par téléphone aient été réalisée avec des gestionnaires de bandes, soit les personnes les plus susceptibles d'être au courant des répercussions de la *Loi C-31* sur les effectifs, sur les demandes de logement et sur les autres tâches, expliquerait aussi ces résultats.

[10] Les subventions d'immobilisations ne sont pas destinées à couvrir le coût complet de la construction. Les bandes ou les particuliers sont tenus de financer le solde des frais de construction de leur poche et ou grâce à leur main-d'oeuvre, ainsi qu'en puisant à d'autres sources gouvernementales ou en contractant des prêts chez un créancier approuvé, prêts garantis par le Ministère.

Figure III-6

Répercussions sur les bandes et les collectivités par secteur de programme selon l'ordre d'importance – Sondage par téléphone

Secteur de programme	Pourcentage des bandes/collectivités ayant signalé des répercussions	Pourcentage des bandes/collectivités ayant signalé ce secteur comme l'un des trois secteurs les plus touchés
Logement et services connexes	76	66
Enseignement postsecondaire	55	35
Administration des membres et inscriptions	70	29
Terres	43	17
Assistance sociale	58	16
Soutien à la bande	49	14
Enseignement secondaire	53	14
Santé	52	11
Maternelle et enseignement élémentaire	47	9
Développement économique	45	8
Aide à l'enfance et à la famille	45	7
Soins aux personnes âgées	24	3
Programmes de lutte contre la drogue, l'alcool et la toxicomanie	32	2
Police et justice	20	1
Loisirs et culture	35	1

Le Ministère appuie et finance aussi des travaux de construction et d'entretien des services de type municipal ou d'infrastructures pour le logement. Ces services comprennent les chemins d'accès, les aqueducs et les égouts, l'électrification et les services spéciaux tels que le contrôle des inondations et de l'érosion.

Avant l'adoption de la *Loi C-31*, le Ministère finançait la construction d'environ 2 400 maisons et la rénovation d'environ 3 000 par année. Compte tenu des besoins supplémentaires de logement dans les réserves, on a affecté des sommes supplémentaires pour l'aide au logement des nouveaux inscrits ainsi que pour la mise en place des infrastructures par les bandes. Les fonds pour les logements supplémentaires sont administrés et versés dans le cadre du programme ordinaire de logement. Les bandes doivent offrir aux familles des nouveaux inscrits un logement adéquat dans la réserve au plus tard douze mois après l'octroi du financement. Elles ne sont toutefois pas tenues de leur offrir les maisons construites grâce aux fonds supplémentaires.

Depuis 1986-1987, on a construit 13 374 logements subventionnés, dont 20 % (ou 2 698 unités) grâce aux fonds supplémentaires octroyés en vertu de la *Loi C-31*. Environ la moitié de ces dernières unités ont été construites en 1989-1990.

Malgré tout, on rapporte que le logement est le secteur de programme le plus touché par la *Loi C-31*. Seulement la moitié des études de cas ont fait état de répercussions perceptibles sur le logement, mais chez les bandes qui signalent des répercussions, la majorité (19 sur 22) les juge défavorables.

Le sondage par téléphone effectué auprès de 92 bandes a donné des résultats analogues : 76 % des bandes ont signalé des répercussions tandis que 66 % ont déclaré qu'il s'agissait de l'un des trois secteurs de programme les plus touchés. Dans l'ensemble des provinces, 50 % ou plus des bandes ont révélé que le logement était l'un des secteurs qui avaient subi le plus de répercussions. Les bandes qui ont signalé le plus souvent des répercussions sur le logement sont celles dont la population totale et la population vivant dans les réserves se situent dans la classe de taille moyenne[11]. En outre, plus une bande est éloignée des services, moins il est probable qu'elle signale des répercussions sur le logement.

---

[11] La classe de taille moyenne est définie comme étant de 301 à 800 habitants pour la population totale et de 151 à 500 habitants pour la population vivant dans les réserves.

Dix-sept pour cent des 92 bandes ayant participé au sondage par téléphone ont déclaré que le domaine des terres en était un où les répercussions avaient été fortes. Cinq conseils tribaux ont mentionné que le logement était le problème le plus aigu découlant de la *Loi C-31*. De l'avis des responsables des conseils tribaux, la situation du logement a engendré un sentiment négatif à l'égard de la *Loi C-31*.

Le logement constitue un domaine où, si l'on en juge par les demandes présentées par les particuliers[12], les demandes présentées au Ministère par les bandes pour obtenir des fonds en vertu de la *Loi C-31* et la controverse suscitée par ces procédés, les répercussions présentes et futures sont très visibles. Dans le cas de la plupart des autres services offerts dans les réserves, on insiste plutôt sur les répercussions actuelles. C'est l'utilisation de la « liste d'attente » qui rend si évidentes les répercussions futures dans le domaine du logement.

Il est aussi évident, même chez les bandes qui ne signalent que de faibles répercussions, sinon aucune (en ce qui a trait au nombre de nouveaux inscrits présentant une demande de logement dans une réserve), que le logement demeure une question primordiale et que l'on craint de nouvelles demandes de logement en provenance des nouveaux inscrits.

À cet égard, le programme du logement prend davantage d'importance que les autres programmes car il sert de « porte d'entrée » pour la vie dans la réserve et donne accès aux services qui y sont offerts. Dans certaines réserves, la pénurie de logements a plutôt atténué les répercussions de la *Loi C-31* sur les autres programmes. Certaines bandes ont révélé que le retour des nouveaux inscrits dans les réserves avait été retardé faute de logement pour les accueillir. Puisque la plupart des programmes et des avantages, exception faite des services de santé non assurés et de l'aide à l'enseignement postsecondaire, ne sont offerts qu'aux membres habitant dans les réserves, les répercussions des nouvelles inscriptions sur les autres programmes ont été moindres que si on avait disposé de suffisamment de logements pour accueillir tous les nouveaux inscrits qui ont demandé de retourner dans des réserves.

---

[12] Dix-neuf pour cent des personnes inscrites n'habitant pas dans une réserve ont signalé au cours du sondage par téléphone qu'elles avaient communiqué avec un bureau de bande au sujet du logement.

La *Loi C-31* a créé des pressions supplémentaires au sujet des terrains viabilisés et des autres terrains disponibles pour le logement, en plus d'engendrer des conflits au sujet de l'utilisation des terres au sein des bandes. On a signalé trois types de problèmes : un manque de terrains pour la construction résidentielle; une pénurie de terrains viabilisés; et des pressions relativement aux terrains non destinés à des fins domiciliaires.

La plupart des questions relatives au logement se posaient déjà à divers degrés dans les bandes avant l'adoption de la *Loi C-31*[13]. Les modifications ont compliqué les problèmes de la façon suivante :

- De nombreuses bandes avaient déjà de la difficulté à répartir les logements, particulièrement les nouvelles maisons. Chez certaines bandes, le financement distinct des logements pour les nouveaux inscrits a engendré de nouveaux problèmes de répartition.

- La question d'équité dans la répartition des logements et la friction qu'elle a engendrée entre les nouveaux inscrits et les membres existants a été signalée par plus du tiers des bandes ayant fait l'objet d'études de cas et par environ le cinquième des bandes ayant fait l'objet du sondage par téléphone.

- La *Loi C-31* a donné lieu à un accroissement du nombre de demandes de financement de logement, particulièrement en ce qui a trait à la portion non financée par le Ministère ou la SCHL.

- Là où les bandes ont dû construire des logements pour les nouveaux inscrits, la demande de personnel compétent pour surveiller la planification des travaux et la construction a augmenté. Certaines bandes ont puisé à même les budgets d'autres programmes, au détriment de ces derniers.

---

[13] Les principaux problèmes cernés ont été les limites du financement offert par le Ministère et la SCHL et l'interruption du financement de la main d'oeuvre par la CEIC, deux sources de financement qui servaient à combler la portion « non financée » des frais de construction et l'absence d'autres ressources dans la plupart des bandes (provenant soit des bandes soit de particuliers) pour compenser des portions non financées des frais de construction.

L'enseignement postsecondaire

Après le logement, on signale que c'est l'enseignement postsecondaire qui a été le domaine de programme le plus touché par la *Loi C-31*. La moitié des 45 bandes ayant fait l'objet d'études de cas font état de répercussions perceptibles dans ce secteur, et la plupart trouvent que les effets sur les bandes sont négatifs. Le sondage par téléphone a révélé que dans environ un tiers des bandes, l'enseignement postsecondaire était l'un des trois secteurs les plus touchés.

Les répercussions sur les particuliers qui ont obtenu du financement pour leurs études postsecondaires étaient favorables. Comme nous l'avons déjà signalé, on a versé, entre 1985 et 1990, 71 millions de dollars aux nouveaux inscrits dans le cadre du programme d'aide à l'enseignement postsecondaire. Toutefois, les effets défavorables semblaient être surtout l'accroissement de la concurrence relativement au financement. Que cette impression soit fondée ou non, on a mis en doute l'équité de la répartition des fonds et de l'évaluation des candidats. Les gestionnaires de bande et les conseils tribaux s'inquiétaient du financement et de l'augmentation de la charge de travail qu'il entraîne. Ce problème se reflète dans le fait que les répercussions étaient associées à un nombre absolu élevé (plus de 100 nouveaux inscrits dans des bandes et à une proportion relativement élevée de nouveaux inscrits (plus de 10 % de la population totale d'une bande).

Selon l'étude, aucun membre existant ne s'est vu refuser du financement. Le refus de financement est plutôt lié aux exigences scolaires et au moment de la présentation des demandes. Toutefois certains étudiants, et non seulement des nouveaux inscrits, ont déclaré avoir été découragés par la lenteur du processus d'approbation (les étudiants qui apprennent trop tard dans l'année qu'ils sont admissibles sont parfois incapables de faire les arrangements nécessaires pour fréquenter l'établissement de leur choix). Dans le cas des nouveaux inscrits, le problème se complique du fait que dans certains cas, les demandes de financement présentées aux bandes dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire provenaient de personnes qu'elles ne connaissaient pas et avec lesquelles il était donc plus difficile de traiter.

Il n'est pas facile de démêler les impressions concernant les effets de la *Loi C-31*. D'une part, certains membres estiment que les nouveaux inscrits ont joui d'un traitement de faveur, qu'ils ont reçu un financement plus facilement et plus rapidement que les autres membres. D'autres croient que les nouveaux inscrits sont plus motivés que les autres membres à poursuivre des études postsecondaires et donc sont plus susceptibles d'obtenir du financement.

Administration des effectifs et inscription

La *Loi C-31* a donné lieu à une augmentation considérable de la charge de travail du Ministère. Les représentants des neufs organismes de services autochtones se sont dits très frustrés en raison de la charge de travail supplémentaire que leur a occasionnée la *Loi C-31*. Les requérants ont habituellement eu besoin d'aide pour remplir leur demande, satisfaire aux exigences d'admissibilité, obtenir et fournir des renseignements en vue de recevoir des prestations, organiser des contacts avec les bandes et les membres de leur famille et régler leurs problèmes. Tous les organismes de services autochtones ont déclaré que le gouvernement n'avait pas prévu suffisamment de ressources pour informer les gens des modifications apportées à la Loi.

Les entrevues avec les représentants des bandes ont révélé qu'il y a aussi des répercussions considérables dans ce domaine au niveau des bandes[14]. La plupart des commentaires ont porté sur la lenteur du procédé et sur les difficultés de vérifier l'identité des requérants. Au niveau de la bande, c'est surtout l'administration des effectifs et des règles d'appartenance qui pose un problème. Près des deux tiers (39 %) des bandes du Canada assument maintenant le contrôle de leur effectif. En règle générale, seuls les membres ordinaires ont participé à l'élaboration et à l'adoption de ces règles.

A ce jour près de 4 millions de dollars ont été alloués à 526 bandes pour payer les coûts de l'élaboration des règles d'appartenance. Ce montant représente une subvention moyenne d'environ 7 778 $ par bande. Soixante-seize pour cent des 232 bandes qui ont décidé d'assumer le contrôle de leur effectif ont reçu une somme additionnelle de 1,6 millions de dollars, soit une moyenne d'environ 9 375 $ chacune. En ce qui a trait à l'administration des effectifs, le problème le plus souvent mentionné était l'insuffisance du financement. La mise à jour permanente de la liste des membres n'est cependant pas financée, ce qui semble poser un problème dans certains cas.

---

[14] Soixante-dix pour cent des répondants au sondage par téléphone ont fait état de répercussions, et 29 % ont indiqué qu'il s'agissait de l'un des trois programmes les plus touchés.

Les services de santé

C'est le domaine des services de santé qui semble avoir procuré le plus d'avantages aux nouveaux inscrits. Depuis 1985, les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* ont reçu des services de santé non assurés (SSNA) évalués à plus de 100 millions de dollars.

Il n'est habituellement pas nécessaire que les Indiens inscrits habitent dans une réserve pour obtenir l'accès aux services et aux avantages d'ordre médical. C'est pourquoi, comme l'ont démontré les audiences autochtones, les nouveaux inscrits ont pu obtenir les soins et l'aide nécessaires[15]. Même si on a indiqué que les problèmes étaient liés à l'accès aux avantages dans le domaine de la santé – retards ou interruptions soudaines de la protection – plusieurs nouveaux inscrits ont indiqué que les avantages dans le domaine de la santé constituaient un aspect positif de la *Loi C-31*.

---

[15] La Direction des services médicaux (DSM) de Santé nationale et Bien-être social Canada est chargée de la santé des autochtones du Canada. Elle exécute trois grands programmes :

- Les services de santé communautaires : programmes communautaires de santé préventive et de promotion de la santé tels que l'éducation en matière de santé, l'immunisation et les conseils de nutrition; les services d'urgence non dispensés par la province; les avantages autres que ceux offerts par l'assurance-maladie provinciale, comme les médicaments d'ordonnance, les lunettes, les prothèses et le transport des malades (appelés communément les services de santé non assurés); la formation du personnel de la santé, notamment des infirmières et des représentants de la santé communautaire (RSC).
- Les soins dentaires : programmes de prévention et d'éducation s'adressant particulièrement aux enfants d'âge scolaire; services de diagnostic, d'examen et de soins dentaires.
- Les services hospitaliers : exploitation de sept hôpitaux généraux offrant des services de soins primaires et certains services de soins secondaires; liaison avec les systèmes de santé des provinces et des territoires et de plus petites installations de la DSM telles que des postes de soins infirmiers; promotion de la participation de la population locale et autochtone au conseil consultatif des hôpitaux.

La plupart des programmes de la DSM sont axés sur l'éducation en matière de santé. Ces programmes sont souvent offerts aux collectivités dans leur ensemble et ne sont pas réservés aux Indiens inscrits.

Ce sont surtout les administrateurs des bandes qui ont subi des répercussions défavorables. Dans de nombreux cas, les bandes administrent leur propre programme de santé communautaire, mais les services de traitement sont offerts par les provinces ou par les médecins qui facturent dans le cadre des programmes de santé provinciaux. Avant leur inscription, la plupart des gens étaient couverts par les programmes d'assurance-maladie provinciaux. Beaucoup de nouveaux inscrits ne savaient pas que pour être admissibles aux services de santé supplémentaires payés par la Direction des services médicaux, ils devaient présenter une nouvelle demande et fournir une preuve de leur changement de statut à l'appui.

Les représentants de la santé communautaire passent maintenant plus de temps à répondre aux questions au sujet des services et des prestations, à remplir des formulaires et à traiter des demandes de cartes d'assurance. Ils ont donc moins de temps à consacrer à la prévention et à l'éducation. Mentionnons par exemple l'inquiétude que soulève le transport des malades là où les bandes ont assumé cette responsabilité. Les bandes vérifient maintenant l'admissibilité des personnes qu'elles conduisent à des centres de traitement afin de garantir le remboursement des frais engagés.

L'assistance sociale

Bien que la majorité des bandes ayant fait l'objet d'études des cas n'ait rapporté aucune répercussion perceptible, certaines bandes et collectivités ont connu des répercussions défavorables en raison de l'émergence d'un nombre considérable de cas d'assistance sociale, surtout là où le travail est saisonnier. Cette émergence de cas se reflète dans les dépenses d'assistance sociale – plus de 40 millions de dollars entre 1985 et 1990 – pour les nouveaux inscrits.

Les malentendus entourant l'admissibilité à l'assistance sociale expliquent peut-être l'augmentation de la charge de travail signalée par les administrateurs de bande. Il y a confusion lorsque les membres qui n'habitent pas dans une réserve se croient, à tort, admissibles à l'assistance sociale de la bande. Cela crée des problèmes surtout lorsque les bandes doivent refuser de l'aide à des membres qui habitent dans une collectivité voisine de la réserve. Un autre type de malentendu concerne les femmes qui ont recouvré leur statut, mais dont les époux n'étant pas des Indiens inscrits sont donc inadmissibles.

L'enseignement élémentaire et secondaire

Lors des études menées auprès des bandes et des collectivités, les répondants ont fait état de répercussions moins fréquentes et moins prononcées sur les élèves de la maternelle et des niveaux élémentaires et secondaires que sur ceux du niveau postsecondaire. Seulement 3 % du total des dépenses pour l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire (11,5 millions de dollars en tout depuis 1985) avait d'ailleurs été engagée pour les nouveaux inscrits.

Les écoles des bandes ont signalé que les étudiants inscrits en vertu de la *Loi C-31* ont augmenté l'inscription dans les écoles à tous les niveaux. Cependant, les effets ont été plus prononcés au niveau secondaire qu'au niveau élémentaire. Étant donné que les écoles administrées par les bandes sont généralement accessibles aux personnes résidant dans les réserves, l'augmentation varie sensiblement selon le nombre de nouveaux inscrits qui déménagent dans les réserves.

Cinq conseils tribaux ont mentionné l'enseignement élémentaire ou secondaire comme l'un des secteurs les plus touchés par la *Loi C-31*. La plupart s'inquiétait des niveaux de financement et de l'augmentation de la charge de travail.

Les autres programmes

L'aide à l'enfance et à la famille (l'aide à l'enfance), l'aide aux personnes âgées (l'aide aux adultes) et, dans une certaine mesure, les services de garde ont été examinés. L'aide aux personnes âgées et les services de garde ne semblaient pas avoir été très touchés. Peu de bandes semblent avoir exercé leurs pouvoirs en ce qui a trait au statut administratif relatif aux spiritueux.

LES RÉPERCUSSIONS TOUCHANT L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES

Deux thèmes se dégagent de l'étude des répercussions sur les bandes indiennes, les collectivités et les conseils tribaux :

- une inquiétude au sujet des différences en ce qui a trait à l'admissibilité aux services selon le programme;
- les répercussions sur la charge de travail des gestionnaires de bande, des conseils tribaux et des organismes de services autochtones.

Les bandes signalent que les élèves visés par la *Loi C-31* ont augmenté le nombre des inscriptions dans les écoles à tous les niveaux, mais c'est plus le niveau secondaire que le niveau élémentaire qui s'est ressenti de cette situation. Étant donné que les écoles des bandes sont accessibles aux résidants de la réserve, l'augmentation varie beaucoup, selon le nombre des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* qui déménagent dans les réserves.

L'admissibilité aux services

Pour les nouveaux inscrits, l'admissibilité aux services varie selon les programmes. La principale distinction porte sur l'admissibilité selon qu'on habite dans une réserve ou à l'extérieur. Les SSNA et le Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire sont offerts à tous les Indiens inscrits tandis que la plupart des autres programmes ne sont offerts qu'aux Indiens inscrits habitant dans les réserves.

Le moment où l'admissibilité est reconnue varie aussi selon le programme. Les dépenses médicales, par exemple, sont couvertes à compter de la date de présentation de la **demande**, tandis que depuis 1988 les programmes d'éducation ne sont couverts qu'à compter de la **date de l'inscription**.

De l'avis de plusieurs organismes de services autochtones, une démarcation plus ou moins nette des services risque de faire perdre des occasions aux nouveaux inscrits. Une partie du problème vient du fait que les administrateurs de bande ignorent parfois tous les détails des règles d'admissibilité. Ce manque de connaissance chez les fonctionnaires des bandes crée des problèmes aux directions des bandes et du ressentiment chez les membres de celles-ci.

Le personnel et les charges de travail

Les études de cas et les sondages par téléphone ont tous deux permis de constater une augmentation de la charge de travail du personnel des bandes. Chez les 45 bandes ayant fait l'objet des études de cas, 22 ont signalé une augmentation de leur charge de travail, 6 attribuaient cette augmentation à la *Loi C-31* et 16 à d'autres raisons, notamment aux nouvelles responsabilités en matière d'exécution de programme que leur avait confiées le Ministère et à l'augmentation du taux de natalité. Le sondage par téléphone a révélé qu'environ le quart des bandes avait vu leur charge de travail augmenter en raison de la *Loi C-31*; cette augmentation est attribuable en grande partie à l'administration des effectifs, des programmes d'aide aux étudiants, des programmes de logement ou encore aux exigences administratives en général.

Vingt-et-un pour cent des bandes interrogées par téléphone ont déclaré avoir transformé des postes à temps partiel en postes à temps plein. Neuf conseils tribaux ont affirmé que la *Loi C-31* n'avait entraîné aucun changement dans le nombre d'employés au cours des cinq dernières années.

On a versé 7 millions de dollars supplémentaires aux bandes et aux conseils tribaux en raison de l'augmentation de la charge de travail au cours des cinq dernières années.

LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES SUR LES BANDES ET LES COLLECTIVITÉS

En ce qui a trait aux éventuelles répercussions économiques sur les bandes et les collectivités, les commentaires positifs et négatifs étaient à peu près également partagés. Dans certaines collectivités, on estimait que la *Loi C-31* présentait à la fois des avantages et des désavantages.

La plupart des commentaires négatifs portaient sur les emplois. Les nouveaux inscrits sont perçus comme représentant une menace relativement aux rares emplois disponibles dans la réserve. Certains répondants se demandaient toutefois si beaucoup de nouveaux inscrits allaient revenir dans les réserves compte tenu de la pénurie d'emplois.

Parmi les commentaires positifs entendus, mentionnons le suivant : étant donné que certaines personnes nouvellement inscrites sont plus instruites et plus compétentes, leur arrivée dans la réserve – bien que susceptible d'entraîner des bouleversements sociaux – pourrait faire bénéficier la réserve de nouveaux points de vue, de nouveaux métiers, de nouvelles idées et de contacts avec les gens de l'extérieur.

LES RÉPERCUSSIONS POLITIQUES ET JURIDIQUES

À ce jour, on estime que la *Loi C-31* n'a eu que peu d'effets sur les activités politiques des bandes. Le nombre de conseillers a augmenté, une augmentation attribuable en tout ou en partie à la *Loi C-31*. Il existe aussi des situations où les procédures d'administration des bandes ont été modifiées en raison de la *Loi C-31* (par exemple, le conseil de bande se réunit plus fréquemment). Dans l'ensemble toutefois, on a relevé peu de changements d'importance. En fait, l'étude a constaté que très peu de nouveaux inscrits s'intéressaient activement à l'activité politique des bandes (bien que cela soit le cas dans certaines bandes et que dans d'autres, les nouveaux inscrits prennent même part à l'administration des bandes).

Une question très urgente pour certaines bandes est celle des droits des nouveaux inscrits, c'est-à-dire leur éligibilité au poste de chef et l'influence qu'ils peuvent exercer sur le processus politique. Lorsque le nombre de nouveaux inscrits est élevé, les inquiétudes devant l'avenir sont évidentes.

Cinq bandes ont soulevé certaines questions juridiques reliées à la *Loi C-31*. Ces diverses questions n'ont aucun rapport entre elles. Dans un des cas, il s'agissait d'une poursuite au sujet des droits de répartition. La bande a tenu sa première répartition en 1986, époque à laquelle certains nouveaux inscrits n'avaient pas encore officiellement obtenu leur statut. L'affaire a été réglée à l'amiable. La bande a par la suite adopté une politique en vertu de laquelle tous les membres, y compris les nouveaux inscrits, étaient admissibles à la répartition.

Une autre cause avait nécessité deux et même trois procès. Dans le premier cas, la bande contestait les dispositions de la Loi; elle voulait être libre de contrôler l'appartenance à la bande. Ce litige a divisé la bande et donné lieu à une deuxième poursuite contre la bande et le gouvernement à qui on reprochait la lenteur du processus de rétablissement du statut. Les craintes de poursuite ont incité au moins deux bandes à retarder l'élaboration de règles d'appartenance et d'un statut administratif concernant la résidence.

LES PRINCIPALES RÉPERCUSSIONS SUR LES BANDES ET LES COLLECTIVITÉS

Voici un résumé des principales répercussions de la *Loi C-31* sur les bandes et les collectivités :

- La fréquence et la portée des répercussions dont les répondants ont fait état dans les réserves varient d'après les effets relatifs de l'arrivée des nouveaux inscrits sur la population de la réserve. Alors que la *Loi C-31* n'a, à toutes fins utiles, pas touché certaines bandes, d'autres ont connu d'importants changements, parfois favorables, parfois défavorables. Sur la plupart des questions concernant les effets de la Loi sur les bandes et les collectivités des réserves, les commentaires négatifs ont été plus nombreux que les commentaires positifs.

- De nombreux Autochtones habitant dans les réserves ne croient pas que la *Loi C-31* leur soit favorable. Ils considèrent cette Loi comme un mécanisme d'assimilation.

- Les craintes de l'apparition de problèmes sociaux au sein de la collectivité traduisent une vague de ressentiment devant l'arrivée de nouveaux inscrits dans les réserves. Par contre, les réactions à l'égard des soins de santé non assurés sont favorables et de nombreux nouveaux inscrits se réjouissent que la nouvelle Loi ait éliminé les injustices perpétuées par la *Loi sur les Indiens*.

- Certaines des réactions défavorables ont trait aux programmes et à d'autres conséquences déjà ressenties. On a surtout fait état des répercussions sur le logement, sur les services municipaux et sur les terres. Les autres réactions défavorables s'expliquent par le fait que les nouveaux inscrits avaient été mal informés du type et du niveau de services offerts aux Indiens inscrits et que leurs attentes ont été déçues.

- Dans l'ensemble, peu de personnes nouvellement inscrites sont demeurées ou sont arrivées dans les réserves après l'adoption de la *Loi C-31*. Pour 83 % des bandes, la *Loi C-31* a engendré une augmentation d'au plus 5 % de leurs population de la réserve non visée par cette Loi (environ 15 nouveaux membres). Toutefois, quelques bandes ont connu d'importantes augmentations. Ce sont ces bandes qui s'inquiètent le plus des demandes de programmes et de services provenant des nouveaux inscrits. D'autres, par contre, s'inquiètent des effets futurs.

IV. RÉPERCUSSIONS SUR LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES DE L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

INTRODUCTION

Il était reconnu que la *Loi C-31* accorderait le statut d'Indien aux membres d'anciennes collectivités constituées de Métis et d'Indiens non inscrits. Les collectivités autochtones susceptibles d'être très touchées par la Loi ont donc fait l'objet d'études de cas.

Ces collectivités ont été choisies pour diverses raisons et non pas nécessairement parce qu'elles habitaient à proximité des bandes. Il s'agissait plutôt de collectivités où au moins l'un des facteurs suivants avait une certaine importance : la nouvelle délimitation des frontières des collectivités; les revendications territoriales ou la remise en cause des droits issus de traités; la forte demande de services à l'extérieur des réserves et les répercussions particulièrement marquées sur les femmes et sur leur famille (division des familles).

Au cours de la sélection des cas, on a tenté de tenir compte du plus grand nombre de critères possibles tout en essayant de maintenir un équilibre dans la représentation des régions[16]. Certaines des collectivités étaient passablement éloignées, accessibles uniquement par avion ou par des chemins de terre. D'autres, quoique situées dans des régions plus nordiques, ressemblaient plutôt à de petits centres urbains. D'autres encore étaient constituées de personnes partageant les mêmes intérêts ou unies par des liens familiaux, mais éparpillées sur un vaste territoire rural.

---

[16] Cette étude a été administrée par le CNAC, et les entrevues sur le terrain ont été confiées à des membres d'un sous-comité de consultation délégués par l'AFAC, le CNAC et le MAINC. C'est une représentante de l'Alliance des femmes autochtones du Canada qui s'est chargée de l'étude de la collectivité québécoise. Une fois la première étude de cas terminée, le reste du travail sur le terrain a été confié à des intervieweurs. Les études exigeaient en moyenne 4 jours et demi chacune. Près de 100 entrevues ont été réalisées avec divers membres des collectivités, notamment avec des personnes qui sollicitaient leur inscription ou qui s'étaient inscrites récemment; avec des personnes qui travaillaient à la prestation des services ou pour des organismes à caractère politique, social ou bénévole; avec des fonctionnaires des gouvernements locaux ou provinciaux; avec des conseillers ou des employés de la bande. Les dix études de cas se sont déroulées dans les régions suivantes : les Maritimes (2), le Québec (1), l'Ontario (1), le Manitoba (1), la Saskatchewan (1), la Colombie-Britannique (1), les Territoires du Nord-Ouest (1), l'Alberta (2).

RÉACTIONS À LA *LOI C-31*

Les Indiens qui habitaient hors des réserves ont eu des réactions très semblables à ceux qui résidaient dans les réserves. La principale différence étant que les personnes habitant à l'extérieur des réserves ont mentionné que l'accès aux services constituait un problème beaucoup plus grave.

L'étude a démontré que l'appartenance à la bande est un facteur de confusion en matière d'accessibilité aux services. Certaines personnes qui vivent actuellement dans les collectivités éloignées des réserves dans lesquelles elles sont inscrites se demandaient si elles devaient ou pouvaient devenir membres d'une bande plus proche afin de pouvoir en obtenir les services qui y sont offerts.

Des Indiens nouvellement inscrits trouvaient difficile d'exercer leurs droits.

L'ACCÈS AUX SERVICES

La plupart des Indiens nouvellement inscrits veulent bénéficier des services offerts aux résidants. Étant donné que ces services sont restreints aux résidents des réserves, plusieurs personnes ont envisagé de déménager dans une réserve. Ils visent, dans la plupart des cas, la réserve et la bande la plus proche de la collectivité au sein de laquelle ils vivent présentement.

Un certain nombre de gens qui habitent à l'extérieur des réserves et qui ont fait l'objet d'une étude ont mentionné qu'ils avaient tenté de former leur propre bande. Les personnes désireuses de former de nouvelles bandes se plaignent que leurs membres éventuels ne peuvent bénéficier de la gamme complète des services offerts aux Indiens inscrits habitant à l'extérieur des réserves. On rencontre aussi des problèmes si on veut bénéficier de ces services. Par exemple, dans le cas du programme d'aide aux étudiants du niveau postsecondaire – accessible aux Indiens habitant à l'extérieur des réserves – les nouveaux inscrits croient que de confier l'administration du programme à la bande signifie que cette dernière prendra des décisions concernant l'accessibilité des membres habitant à l'extérieur des réserves à ces programmes. Ceux-ci n'ont pas le droit de vote dans la réserve et ne peuvent donc participer d'aucune façon à la prise de décision. Dans les cas où les bureaux régionaux du Ministère ont confié cette responsabilité à la bande, les Indiens habitant à l'extérieur des réserves mais appartenant à ces bandes ont de la difficulté à obtenir des fonds dans le cadre du programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Ceux qui désirent que leurs collectivités existantes soient reconnues en tant que bandes ont aussi exprimé le désir que celles-ci soient autonomes indépendamment des bandes et réserves existantes.

Les études de cas démontrent que l'accès aux services est une question qui engendre beaucoup de confusion et de colère. Les personnes qui habitent à l'extérieur des réserves se font souvent une idée fausse de la nature et de la qualité des services dont ils pourront bénéficier à titre d'Indiens inscrits. Certains s'imaginent que tous les logements de la bande sont gratuits et que les listes d'attentes pour les Indiens inscrits sont courtes. D'autres se sont rendu compte que les services offerts par les gouvernements provinciaux ou territoriaux étaient de qualité inférieure aux services offerts aux Indiens inscrits dans les réserves. Mais de tels commentaires peuvent être liés à des problèmes engendrés par des situations où l'un des conjoints est un Indien inscrit et l'autre pas.

AUTRES RÉPERCUSSIONS

Les nouveaux inscrits qui habitent à l'extérieur des réserves sont bien placées pour observer les répercussions du contrôle de l'effectif des bandes. Certains ont constaté que même s'ils étaient officiellement inscrits, le code d'appartenance de leur bande prévoyait une période de probation de cinq ans au cours de laquelle les personnes peuvent voter aux élections de la bande mais ne peuvent poser leur candidature à un poste officiel. Cette situation peut être particulièrement frustrante pour une personne qui a toujours vécu aux abords de la réserve et qui a déjà participé à sa vie communautaire.

LES ORGANISMES S'INQUIÈTENT DES SERVICES QUI SERONT OFFERTS AUX INDIENS INSCRITS HABITANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

Nombreux sont les organismes de services autochtones qui ont soulevé, au cours des entrevues, les problèmes reliés à la prestation des services aux Indiens inscrits habitant à l'extérieur des réserves. Sept des neuf organismes rencontrés ont été catégoriques. A l'heure actuelle, les services et les ressources du Ministère sont destinés principalement aux nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* qui habitent dans les réserves. Pourtant jusqu'à maintenant, la majorité des personnes touchées par la *Loi C-31* habitent à l'extérieur des réserves. À leur avis, les services du Ministère devraient être conçus pour répondre aux besoins d'une population indienne hors des réserves de plus en plus considérable, car les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* choisiront en grand nombre de ne pas revenir vivre dans la réserve.

Les neuf organismes de services autochtones rejoints ont dit qu'ils aimeraient jouer un rôle plus important dans la prestation des services qui seront offerts à la nouvelle génération d'Autochtones, y compris aux nouveaux inscrits habitant à l'extérieur des réserves. Ils désirent collaborer de près avec le Ministère pour déterminer la manière de participer à la prestation des services à la clientèle hors des réserves.

Dix-huit organismes de services autochtones ont reçu un total de 3,5 millions de dollars entre 1985 et 1987 pour aider à la mise en application de la *Loi C-31*, en assistant particulièrement les personnes qui demandent à s'inscrire. Les neuf organismes rejoints ont signalé que le gouvernement n'avait pas réussi à fournir les fonds nécessaires pour informer les personnes intéressées au sujet des modifications de la *Loi C-31*.

V. RÉPERCUSSIONS SUR LES PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT

CHANGEMENT DANS LA DEMANDE DE PROGRAMME ET DANS LES DÉPENSES RELATIVES AUX PROGRAMMES

Les dépenses totales associées aux programmes les plus touchés par la *Loi C-31* entre les exercices financiers 1985-1986 et 1989-1990[17] s'élèvent à 338 millions de dollars. Ces fonds ont été ajoutés aux programmes existants afin que tous les Indiens inscrits soient également admissibles aux avantages offerts. La figure V-1 présente un aperçu général des principales dépenses effectuées jusqu'à 1989-1990. Cette figure indique qu'au cours de cette période, 30 % des fonds ont été consacrés aux services de santé non assurés, 27 % au logement, 21 % à l'enseignement postsecondaire, et 13 % aux programmes d'assistance sociale et de services sociaux. Les autres 9 % ont été partagés entre le développement économique, le financement du soutien aux bandes, le fonctionnement et le maintien des infrastructures communautaires ainsi que l'éducation aux niveaux élémentaire et secondaire.

Les pourcentages du budget consacrés chaque année à ces secteurs de dépenses varient en fonction des demandes de programme. Le niveau des dépenses a également changé. En 1985-1986, les dépenses totales reliées à la *Loi C-31* s'élevaient à 3,5 millions de dollars provenant de crédits supplémentaires obtenus à la suite de l'adoption de la Loi. En 1989-1990, ces dépenses atteignaient les 154,7 millions de dollars.

---

[17] Ces données ne comprennent pas toutes les dépenses reliées à la mise en oeuvre de la *Loi C-31*. Elles couvrent uniquement les secteurs les plus touchés où se retrouvent les principaux services et avantages. Toutes les données financières du Ministère ont été revues par la Direction des finances (MAINC), à l'aide des « codes de contrôle de crédit ». Les renseignements additionnels sur les programmes touchés par la *Loi C-31* ont été fournis par Santé et Bien-être social Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que d'autres ministères, organismes et agences extérieures qui participent à la mise en oeuvre des programmes destinés aux Indiens inscrits et aux collectivités indiennes.

Figure V-1

Dépenses dans les secteurs de programme visés

Secteur de programme	1985-1986			1986-1987			1987-1988		
	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)
Logement - immobilisations	-	79 585	1,9 %	10 270	83 239	12,3 %	15 292	93 802	16,3 %
Services médicaux non assurés	2 538	135 085	1,3 %	9 155	165 304	5,5 %	20 123	193 781	10,4 %
Éducation postsecondaire	928	71 344	-	5 440	93 442	5,8 %	16 916	108 744	15,6 %
Assistance sociale	-	252 141	-	149	275 030	0,1 %	920	309 406	0,3 %
Éducation élémentaire et secondaire	-	328 106	-	28	381 756	0,0 %	38	376 304	0,0 %
Infrastructure communautaire - immobilisations	-	106 479	-	592	121 295	0,5 %	3 446	118 568	2,9 %
Infrastructure communautaire - fonctionnement et entretien	-	50 281	-	6	58 613	0,0 %	107	89 283	0,2 %
Services sociaux	-	73 882	-	-	90 854	0,0 %	1 142	107 526	1,1 %
Soutien des bandes	-	83 799	-	287	87 322	0,3 %	563	91 094	0,6 %
Développement économique	-	65 503		-	71 369	-	-	54 303	-
TOTAL	3 466	1 246 205	0,3 %	25 927	1 406 224	1,8 %	58 547	1 522 811	3,8%

Secteur de programme	1988-1989			1989-1990			Total : 1985-1989			
	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total (%)	C-31 (000)	Total (000)	C-31/ Total C-31 (%)	C-31/ Total (%)
Logement - immobilisations	24 200	108 427	22,3 %	40 794	138 160	29,5 %	90 556	503 213	26,8 %	18,0 %
Services médicaux non assurés	31 847	212 164	15,0 %	38 895	251 861	15,4 %	102 558	958 195	30,3 %	10,7 %
Éducation postsecondaire	19 690	120 629	16,3 %	27 904	144 452	19,3 %	70 878	538 611	21,0 %	13,2 %
Assistance sociale	12 341	352 105	3,5 %	26 919	391 213	6,9 %	40 329	1 579 895	11,9 %	2,6 %
Éducation élémentaire et secondaire	3 907	417 405	0,9 %	7 522	472 810	1,6 %	11 495	1 966 381	3,4 %	0,6 %
Infrastructure communautaire - immobilisations	341	121 016	0,3 %	467	111 316	0,4 %	4 846	578 674	1,4 %	0,8 %
Infrastructure communautaire - fonctionnement et entretien	414	73 884	0,6 %	790	73 137	1,1 %	1 317	323 198	0,4 %	0,4 %
Services sociaux	327	124 377	0,3 %	1 878	126 749	1,5 %	3 347	523 388	1,0 %	0,6 %
Soutien des bandes	2 582	92 129	2,8 %	3 537	102 425	3,5 %	6 969	456 769	2,1 %	-
Développement économique	-	53 899	-	6 000	55 083	-	6 000	300 157	1,8 %	-
TOTAL	95 649	1 676 035	5,7 %	154 706	1 867 206	8,3 %	338 295	7 718 481	100,2 %	4,4 %

Source : Rapport du module 4.

Les programmes de logement

Dans les réserves, les principales dépenses sont les dépenses en immobilisations pour le logement. Les habitants des réserves demeurent nombreux à réclamer des logements mais, à la suite de la croissance démographique rapide attribuable à la *Loi C-31*, le gouvernement a approuvé des crédits supplémentaires (91 millions de dollars) pour le logement des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*, les crédits sont venu s'ajouter aux crédits de logement habituels pour un total de 424 millions de dollars entre 1986-1987 et 1989-1990. Ils ont permis de financer la construction de 2 698 unités de logement (sur un total de 13 374 unités).

Dépenses en immobilisations et programmes de services communautaires

Le Ministère contribue également au financement des coûts en immobilisations pour la construction ainsi que des coûts de fonctionnement et d'entretien des installations communautaires de base. Le programme finance des services publics à l'intérieur des réserves, tels l'aqueduc, les services sanitaires, l'électrification, la voirie, les édifices communautaires, les services d'incendie et de police ainsi que des services spéciaux notamment la lutte contre les inondations et l'érosion. Les dépenses en immobilisations pour les infrastructures communautaires sont restées relativement constantes, soit entre 111 et 121 millions de dollars par année entre 1986-1987 et 1989-1990. Les dépenses du poste des infrastructures communautaires associées à la *Loi C-31* totalisent 5 millions de dollars au cours de cette période.

Les dépenses de fonctionnement et d'entretien des infrastructures communautaires dans les réserves ont augmenté chaque année depuis 1984-1985. L'amélioration des infrastructures a nécessité, à ce jour, des dépenses de 1,3 million de dollars.

Dans les réserves, le programme le plus coûteux est celui du logement mais, à l'extérieur des réserves, les programmes qui entraînent le plus de dépenses sont ceux des services de santé non assurés (SSNA) et de l'éducation postsecondaire.

Les services de santé non assurés

Dans le domaine des services de santé non assurés (SSNA), les dépenses engagées pour les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* se sont élevées à environ 103 millions de dollars entre 1985-1986 et 1989-1990.

Santé et Bien-être social Canada (SBSC) finance divers services de santé dispensés aux Indiens inscrits, notamment des services de santé communautaires, des services hospitaliers et des installations permanentes, des programmes d'hygiène du milieu, le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones, de même que des services de santé non assurés. C'est à SBSC qu'incombe la responsabilité de la prestation de ces services. Les services de santé non assurés couvrent également le coût des primes de l'assurance-maladie provinciale et des frais modérateurs, s'il y a lieu.

Tous les Indiens inscrits, qu'ils habitent dans les réserves ou non, sont admissibles aux services de santé non assurés qui ne sont pas habituellement offerts au public par le régime d'assurance-maladie ou les autres programmes gouvernementaux. Au nombre de ces services figurent les médicaments vendus sur ordonnance, les lunettes, les services dentaires, les appareils et les prothèses, lorsque ces services sont approuvés par les médecins régionaux, ainsi que les frais de transport vers les centres médicaux.

Comme le montre la figure V-1, les dépenses engagées pour les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*, comme proportion des dépenses totales, sont passées de 2,5 millions de dollars (2 % du total de 135 millions de dollars) durant l'exercice 1985-1986 à 39 millions (15 % du total de 252 millions) en 1989-1990.

Le Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire

Par le biais du Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire administré par sa Direction générale de l'éducation, le Ministère offre une aide financière et pédagogique pour encourager et soutenir la participation des Autochtones admissibles aux programmes d'études postsecondaires.

Le programme offre des subventions pour les frais de scolarité, y compris les frais d'inscription, l'enseignement individuel, l'accréditation professionnelle et les examens, les livres et les fournitures, ainsi que les dépenses de transport et de subsistance. De plus, les étudiants autochtones peuvent se prévaloir de programmes de préparation à l'entrée à l'université et au collège afin de se qualifier pour l'inscription à des programmes réguliers de niveaux universitaire et collégial. Le Ministère met aussi à la disposition des établissements postsecondaires régionaux des fonds pour l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'enseignement postsecondaire.

En 1989-1990, 3 562 étudiants inscrits en vertu de la *Loi C-31* se sont partagé 28 millions de dollars d'aide financière pour la poursuite d'études postsecondaires. Ces étudiants représentent 19 % de tous les étudiants (18 535) bénéficiant d'une aide financière dans le cadre du programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire en 1989-1990. Les dépenses attribuables aux étudiants inscrits en vertu de la *Loi C-31* par le biais du programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire se sont élevées à 71 millions de dollars entre 1985-1986 et 1989-1990, ce qui représentait 13 % de toutes les dépenses de ce programme.

Les programmes d'éducation des niveaux élémentaire et secondaire

Par le biais de sa Direction générale de l'éducation, le Ministère a fourni ou financé, durant l'exercice 1989-1990, une gamme complète de services d'éducation de niveaux élémentaire et secondaire pour environ 88 158 étudiants indiens inscrits. De ce nombre, 1 077 élèves relevant de la *Loi C-31* étaient inscrits dans les programmes de l'élémentaire et du secondaire, ce qui comprend des enfants d'âge scolaire qui habitaient déjà dans les réserves ainsi que des enfants d'âge scolaire qui y sont déménagés lors de la restitution de leurs droits. Les dépenses directes pour l'instruction et les services de soutien destinés aux élèves inscrits en vertu de la *Loi C-31* sont passées de 0,03 million de dollars en 1986-1987 à 7,5 millions de dollars en 1989-1990.

Le Programme d'assistance sociale

Le Programme d'assistance sociale verse des prestations pour les besoins fondamentaux et spéciaux aux Indiens inscrits à faible revenu pour lesquels ces besoins sont justifiés. Les quatre cinquièmes des bandes (498 bandes) administrent directement le programme dans les réserves.

Les prestations d'assistance sociale offertes aux Indiens inscrits habitant hors des réserves qui ne sont pas couverts par les services provinciaux sont administrées directement par le Ministère, en Alberta et en Saskatchewan, et par recouvrement des coûts par les autres gouvernements provinciaux et municipaux. Les particuliers et les familles inscrits en vertu de la *Loi C-31* doivent établir leur admissibilité à cette aide en fonction des critères habituels. Le Ministère transfère aux provinces les fonds destinés au Programme d'assistance sociale et l'usage de ces fonds est restreint aux activités de développement social approuvées. Les dépenses attribuables à la *Loi C-31* ont augmenté de façon appréciable, allant de 149 000 dollars en 1986-1987 à 27 millions en 1989-1990. Les dépenses d'assistance sociale, sont donc passées de 0,1 % à 7 % du total des dépenses entraînées par l'application de la *Loi C-31*.

Les programmes de services sociaux

Les programmes de services sociaux regroupent les services d'aide à l'enfance et de soins aux adultes, ainsi que de nombreux autres services. Ils sont assurés soit par des organismes indiens d'aide à l'enfance qui offrent des services directement aux bandes, soit par des organismes provinciaux qui offrent des services dans les réserves et qui se font ensuite rembourser par le Ministère. Les dépenses au chapitre des programmes de services sociaux offerts aux nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* se sont élevées à 3,3 millions de dollars entre 1987-1988 et 1989-1990.

Les programmes de développement économique et d'emploi

Avant 1989, aucun financement additionnel n'a été versé pour le développement économique à la suite des modifications apportées à la *Loi C-31*. Même si les nouveaux inscrits ont pu profiter des programmes de développement économique disponibles, la répercussion la plus probable aura été de renforcer la concurrence pour les ressources existantes.

Les répercussions de la *Loi C-31* sur le développement économique et l'emploi ont été ressenties principalement dans les programmes administrés par le MAINC. Le Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes (SRHCI) a été particulièrement éprouvé par les demandes des nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*.

Le SRHCI avait pour but de permettre aux membres adultes des collectivités d'Indiens inscrits et d'Inuit de donner suite à des projets de formation individuelle, d'emploi et de création d'entreprises. Les fonds du MAINC pour le développement économique n'ont pas été particulièrement destinés aux nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31*. Par conséquent, aucune statistique n'a été recueillie pour ce groupe particulier. Toutefois en 1988-1989, les dossiers ont commencé à faire mention de la *Loi C-31*. On a alors constaté que 283 nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* s'étaient prévalus du programme SRHCI.

En 1989, le gouvernement du Canada a présenté la Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDEA), un plan national de développement économique visant à accroître de façon significative la participation des Autochtones dans les secteurs de l'emploi et des affaires.

Le MAINC, Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC) et Emploi et Immigration Canada (EIC) se partagent la responsabilité de la mise en oeuvre de la Stratégie, dont le financement est assuré de façon permanente. Le MAINC finance le développement des ressources et des institutions sectorielles ainsi que les collectivités indiennes et inuit par le biais de l'octroi annuel aux organismes locaux de développement communautaire (OLDC). En vertu de l'allocation des OLDC, les collectivités ont pleins pouvoirs de fixer l'étendue et la nature des investissements qu'elles feront pour atteindre leurs objectifs annuels en matière de développement économique. Les Autochtones, sans distinction de statut ou de lieu de résidence (dans les réserves ou à l'extérieur des réserves) ont toujours pu et peuvent encore se prévaloir des programmes et des services offerts par ISTC et EIC.

À partir de 1989-1990, le budget accordé au développement économique du MAINC a été augmenté de 6 millions de dollars par année pour tenir compte des répercussions de la *Loi C-31*.

Le financement du soutien des bandes

Les dépenses découlant de l'application de la *Loi C-31* pour le financement du soutien des bandes ont dépassé 6,9 millions de dollars entre 1986-1987 et 1989-1990. Le financement du soutien des bandes est une subvention versée selon une méthode de financement pré-établie à tous les conseils de bandes pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités au chapitre de l'administration locale et de la fiducie. Ces dépenses représentaient 2,1 % de toutes les dépenses reliées à la *Loi C-31* entre 1985 et 1989.

RÉSUMÉ

Les dépenses totales associées à la *Loi C-31* dans les principaux secteurs de programme s'élèvent à 338 millions de dollars. Ces dépenses ont augmenté régulièrement, passant de 0,3 % du total des dépenses de programme en 1985-1986 (pour les deux derniers mois de l'exercice financier seulement) à environ 8,3 % de ce total en 1989-1990. Les dépenses de programme se concentrent dans les quatre grands secteurs suivants :

- Les services de santé non assurés, 30 % du total des dépenses reliées à la *Loi C-31* pour 1985-1990.
- Le logement et les infrastructures, 27 %.
- L'enseignement postsecondaire, 21 %.
- L'assistance sociale et les programmes de services sociaux, 13 %.

En 1989-1990, le gouvernement fédéral a approuvé des crédits supplémentaires de 72 millions de dollars pour le MAINC. Les crédits venaient s'ajouter à son budget de 78 millions de dollars, afin de tenir compte de la croissance démographique entraînée par l'application de la *Loi C-31*. Les dépenses totales de programme pour les nouveaux inscrits en vertu de la *Loi C-31* dans les principaux secteurs de programme s'élevaient à 155 millions de dollars en 1989-1990.